

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
Departamento de Política Económica



TESIS DOCTORAL

**Proceso de toma de decisiones y la revelación de preferencias
en la política económica**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Francisco González-Blanch Roca

DIRECTOR:

Javier Irastorza Revuelta

Madrid, 2015

Francisco Gonzalez-Blanch Roca

TP
1980
005



X-53-122749-8

"PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y LA REVELACION
DE PREFERENCIAS EN LA POLITICA ECONOMICA"

Departamento de Política Económica
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Complutense de Madrid
1979



BIBLIOTECA

© Francisco Gonzalez-BlanchRoca
Editorial de la Universidad Complutense de Madrid
Servicio de Reprografía, Noviciado, 3 Madrid-8
Madrid, 1979
Xerox 9200 XB480
Depósito Legal:M-40921-1979

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Y
LA REVELACION DE PREFERENCIAS EN
LA POLITICA ECONOMICA.

Memoria presentada por D. Francisco
González-Blanch Roca para la obten-
ción del grado de Doctor, dirigida
por el Catedrático Dr. Javier Iras-
torza Revuelta.

Enero 1979.

A MIS PADRES

I N D I C E

	<u>Pág.</u>
 <u>INTRODUCCION</u>	
Propósito	8
 <u>CAPITULO I.- La toma de decisiones en la po- lítica económica.</u>	
1.1. Las decisiones de los agentes económicos.	17
1.2. La decisión con base en funciones de pre- ferencia	29
1.3. Factores que concurren en la determinación de las preferencias del policy-maker	34
 <u>CAPITULO II.- El proceso de toma de decisiones. Análisis de la revelación de pre- ferencias.</u>	
2.1. Un intento de aproximación a las diversas contribuciones teóricas	57
2.2. Problemas que surgen sobre el principio de mayoría como medio de tomar decisiones ...	64
2.3. El individuo y su participación dentro del grupo como forma de acción social	74
2.3.1. El tamaño del grupo y los costes de las decisiones colectivas	78

	<u>Pág.</u>
2.3.2. El policy-maker y el comportamiento de los grupos sociales..	90
2.4. El proceso decisonal visto desde un enfoque individualista	95
2.5. La elaboración de los programas políticos económicos en el marco de una democracia competitiva	103
2.5.1. El teorema del votante medio...	111
2.6. Una concepción descriptiva del proceso decisonal político	114
2.7. La defensa del interés general en los procesos decisionales.....	116
 <u>CAPITULO III.-</u> El comportamiento de los policy - makers en el proceso de toma de decisiones.	
3.1. La participación en el proceso decisonal en una democracia representativa .	142
3.1.1. La formación de preferencias de los candidatos.....	145
3.1.2. La participación. Notación formal	150
3.2. El papel del líder político como oferente de bienes colectivos.- Análisis de su comportamiento.....	158

	<u>Pág.</u>
3.2.1. El papel de la oposición frente al gobierno	170
3.2.2. La oposición política vista como una competidora del Gobierno	174
3.2.3. Interrelaciones del líder político de Riker con el líder político Downiano.....	178
3.2.4. La utilidad que reporta el ser de la oposición política.....	179
3.2.5. El comportamiento de los miembros del grupo social ante situaciones de los líderes políticos.....	182
3.3. La burocracia como distorsionadora del proceso de toma de decisiones políticas	184
3.4. Un modelo de "Logrolling" o intercambio de votos como una forma de decisión político-económica de consenso.....	191
3.5. La teoría de juegos y las decisiones de los policy-makers. Una configuración analítica de un modelo decisional en la política económica.....	199
3.5.1. Las reglas de decisión que podrá seguir el policy-maker.....	203
3.5.2. Formación de decisiones de los policy-makers.....	205

Pág.

3.5.3. Interrelaciones entre las decisiones de los policy-makers.....	209
---	-----

CAPITULO IV.- Análisis del sistema político como marco donde se configura el proceso de toma de decisiones político-económicas.

4.1. La incidencia política en la racionalidad del proceso de decisión	229
4.2. El sistema político como marco de las decisiones político-económicas	229
4.3. Los componentes del sistema político.....	232
4.4. Una tipología de los sistemas políticos democráticos	242
a) Democracia centrífuga	
b) Democracia centrípeta	
c) Democracia asociativa y despolitizada.	
4.5. El proceso de formación de las políticas.	250
4.6. Una tipología de política económica en base a la configuración del sistema político pluralista.....	253
4.7. Etapas del proceso de formación de políticas y sus canales de comunicación	257

	<u>Pág.</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Problemática - Elaboración - Programación - Realización - Evaluación 	
4.8. Características de las etapas del proceso de formación de políticas en los escenarios políticos.....	264
4.9. Las Políticas Económicas como determinantes del juego político....	272
 <u>CAPITULO V.- Los políticos como controladores de la economía a través de los procesos electoralistas</u>	
5.1. Las causas que condicionan la adopción de decisiones de los policy-makers en los sistemas políticos pluralistas	288
5.2. La regla de la mayoría y la conformación de la actuación gubernamental en la elaboración de la política de estabilización	294
5.3. Un modelo de actuación política en el campo económico	305
5.3.1. Formalización del modelo	310
5.4. La racionalidad del proceso de decisión en gobiernos de coalición.	320

	<u>Pág.</u>
5.5. Las estrategias de los partidos ante las opciones de cara a la formulación de sus programas económicos....	323
5.6. Modelos político-económicos más representativos y los ciclos electorales ..	330
5.7. El ciclo económico-electoral en 26 democracias.....	335
5.8. La política económica de consenso...	339
 <u>CAPITULO VI.-</u> Una referencia al caso español .	
6.1. La formación de la Política Económica Española ante un contexto pluralista	369
6.2. Las bases para una actuación.....	375
 <u>CONCLUSIONES</u>	 391
 <u>BIBLIOGRAFIA</u>	 404

INTRODUCCION

PROPOSITO

La finalidad de este trabajo es describir y analizar el proceso de adopción de decisiones racionales en el campo de la Política Económica. En otras palabras, intentar explicar la forma por la que importantes objetivos de la economía se adoptan, aceptan o cumplen. Para ello, necesitamos comprender y predecir las reglas del comportamiento de los agentes económicos en el ámbito de la Política Económica.

Circunscribimos nuestro estudio dentro de la teoría de la elección social y nos serviremos de los diferentes enfoques que han conceptualizado dicha teoría para definir las líneas de acción de los policy-maker. Los planteamientos que hallamos sobre las motivaciones de estos agentes económicos estarán en base a los enfoques tanto de tipo utilitarista como de bienestar social que configuran el paradigma de la elección pública.

El paradigma de la elección social implica necesariamente, remover todos los elementos que componen el enfoque económico sobre el análisis de poder y de conflicto entre grupos sociales y entre individuos de la comunidad política.

El propósito final es llegar a especificar un marco general donde se desenvuelvan las actuaciones de los artífices de la política económica. Dicho marco, nos lo proporciona la teoría de los juegos, ya que a través del juego político, los distintos grupos que componen la sociedad, intentan expresar sus preferencias políticas en el logro de los objetivos económicos.

Así pues, comenzamos nuestro estudio preguntándonos como se forma la decisión en el campo de la Política Económica de cara a lograr los habituales objetivos de asignación, distribución de la renta y crecimiento estable de una economía. El policy-maker utiliza todos los medios disponibles a su alcance para lograr no sólo los objetivos económicos sino también los propios políticos.

El comportamiento político sigue sus pro
pias reglas en el proceso de toma de decisiones eco
nómicas. Hemos intentado pues inferir, a partir del
comportamiento político funciones de preferencias
que van a influir en la toma de decisiones. Estas
funciones de preferencias vienen a estar sometidas
a cambios debidos a factores o mecanismos que de
alguna manera configuran las actitudes y opiniones
de los policy-makers.

De aquí la necesidad de tratar a los poli
cy-makers como elementos endógenos que tienen una
influencia considerable sobre los centros de toma
de decisiones para la elaboración de la política eco
nómica.

Una vez centrado el problema de estudio,
analizaremos las diferentes contribuciones teóricas
habidas en la literatura para explicar las líneas
más idóneas que han seguido los policy-makers, a
través del proceso político, con el fin de revelar
las preferencias de sus votantes o de la comunidad

política y sobre la base de esto construir una función objetivo realista, ajustada a las actividades de los grupos de presión y a las tendencias y fluctuaciones de la opinión pública, así como también a sus objetivos personales.

A través de estas contribuciones veremos que se ha considerado al policy-maker como un maximizador de su utilidad personal, y cuyo ideal de como debe ser un sistema económico estable constituye simplemente una entre las diversas variables importantes de su función objetivo.

El policy-maker tropieza con "dificultades" para conseguir revelar las preferencias de sus votantes y así mejorar el proceso de toma de decisiones. Tiene que utilizar técnicas de política, para revelar esas auténticas preferencias. Esas técnicas se concretan en dos tipos de mecanismos que definen formas o maneras de tomar decisiones, me estoy refiriendo a los "esquemas de votación" y a las "estructuras de juego político".

El proceso político basado en el voto constituye un extremo importante para el logro de las decisiones políticas. Los ciudadanos han de ver reflejadas sus preferencias a través de políticas que tienen que ser respuestas a sus demandas. Se presenta pues, el proceso de votación en los diferentes sistemas políticos pluralistas como mecanismo de acción por donde se canalizan los intereses económicos de los grupos sociales. A través de este proceso, los ciudadanos podrán escoger entre aquellas políticas económicas presentadas por los partidos políticos que mejor respondan a sus preferencias.

Por tanto consideraremos el marco institucional de un país como un sistema político de conducta donde se centra y organiza todo el proceso de toma de decisiones. La formulación de las políticas vendrá determinada por las demandas de intereses de los ciudadanos canalizadas a través del voto y por los tipos de comportamiento que manifiesten las élites políticas.

Todo esto nos conduce a una interrelación entre el "medio político" y las variables económicas, dando lugar a tipos de ciclos de política económica, donde se da un control político del ciclo económico imperando variables de tipo electoralistas sobre las variables económicas y donde la participación del ciudadano en el proceso de decisiones políticas, adquiere resonancias, al ser él en última instancia quien influye, a través del voto, en el comportamiento que ha de seguir el policy-maker, el cual ha de ajustarse a un programa político-económico presentado en unas elecciones.

Por último, hemos querido aplicar todos estos presupuestos teóricos a una realidad actual, como es el proceso de democratización por el que atraviesa nuestro país, y donde están convergiendo en estos momentos los intereses políticos con los intereses económicos, y donde podemos apreciar como estos últimos están al servicio de los primeros, y todos ellos dirigidos al logro de un objetivo último como ha sido el logro de un sistema político democrático.

Quiero, para finalizar esta introducción, agradecer a todas aquellas personas que me han alentado a todo lo largo de este trabajo y en particular al director de esta tesis D. Javier Irastorza Revuelta, por la ayuda que me ha proporcionado para llevarla a cabo, y por todos sus alientos y aportaciones para finalizarla. En segundo lugar, al Doctor y compañero en las tareas docentes, Prof. D. José Damián Santiago Martín, quien me ha ido sugiriendo ideas y apoyando en todos los momentos de desánimo que conlleva un trabajo de este tipo, pero quiero hacer constar que la responsabilidad de su realización me corresponde a mí. También quiero expresar mi agradecimiento a las Srtas. Manuela Ramos Guardi y Paloma Calles Carralero por su labor de mecanografiado.

C A P I T U L O I

LA TOMA DE DECISIONES EN LA POLITICA ECONOMICA

Gobernar, como un hombre sabio ha dicho,
es escoger, elegir.

John F. Kennedy.

1.1. LAS DECISIONES DE LOS AGENTES ECONOMICOS.

Las decisiones de los agentes económicos, surgen de algún modo en función de los poderes y preferencias sociales. Es decir, son fruto de los comportamientos y actitudes de aquellos grupos de acción política que operan en el campo de la actividad económica.

Estos grupos o asociaciones se nos presentan en la realidad, actuando en función del interés de sus miembros, los individuos, buscando lograr para estos más mejoras en sus posiciones económicas.

La elaboración de las decisiones económicas constituye pues un complejo proceso, resultado de unas decisiones políticas adoptadas a través de procedimientos de elección política, y condicionadas por el juego interno de las fuerzas sociales y políticas del país (1). Estas fuerzas aparecen enfrentadas en un marco de actuación político-económica, cuyo centro decisor es el Parlamento. El concepto de Parlamento surge aquí como punto de partida crítico para la valoración de los resultados colectivos de las decisiones

económicas. Los agentes económicos como miembros de ese Parlamento, han de responder, a través de sus decisiones, a los intereses de los individuos que componen la sociedad, tanto cuando actúen individual como colectivamente.

El Parlamento es, por consiguiente, el centro del poder último en la respectiva sociedad, es decir, el puede obligar a todos los demás grupos a acatar sus decisiones, mientras que éstos no pueden a su vez coaccionarle. (2).

Bajo este enfoque, está contenida la idea de que la adopción de las decisiones económicas implican muchos intereses contradictorios y que su formulación tiene que tener en cuenta los problemas que afectan a las distintas organizaciones económicas, sociales y políticas del país (entidades sindicales, empresariales, instituciones del sector agrícola) ya que los resultados de las decisiones que tomen los agentes económicos van a influir tanto de forma directa como indirecta en los miembros que componen dichas organizaciones, beneficiando a unos y sacrificando a otros.

El agente económico, o en otras palabras el policy-maker, ha de influir a través de la decisión económica que adopte, el verdadero "interés público" (3), que ha de venir acompañado por una aceptación política de todos los grupos componentes de la estructura social. Sin embargo, los policy-makers, en su formulación de decisiones, se encuentran, la mayoría de las veces, con una serie de restricciones o limitaciones que les impiden elaborar verdaderas decisiones que respondan a ese interés general.

Estas restricciones van a venir motivadas por factores de tipo institucional (estipulaciones constitucionales), por estados de opinión (preferencias de la opinión pública), por ideologías dominantes (grupos políticos que se encuentran en mejor posición para reflejar sus propósitos), o por acontecimientos imprevistos (devaluaciones o revaluaciones de monedas ante situaciones críticas económicas).

Todos estos factores supondrán para los elaboradores de las decisiones económicas, el tener que hallarse sometidos a una serie de restricciones sociopolíticas:

a través de las cuales tendrán que realizar sus actua
ciones.

Independientemente de estas restricciones nuestro análisis del agente económico y concretamente de sus decisiones, ha de venir inspirado en principios de racionalidad; ello es imprescindible para poder pre
decir los comportamientos, ya que las decisiones adop-
tadas al azar no se ajustan a ninguna línea o supuesto de conducta.

Es pues a través de estos criterios de racio
nalidad como llegaremos a descubrir los objetivos que
persigue el agente económico, así como los medios que
ha utilizado para conseguirlos.

Ahora bien, el comportamiento racional que encontramos en los estudios económicos de los policy-makers, además de ser un comportamiento económico es un comportamiento político en el cual el agente econó-
mico persigue sus objetivos bajo dos condiciones: una estructura política que permite la existencia de otros grupos o partidos políticos y una atmósfera con diver-
sos grados de incertidumbre.

Esto nos lleva a que al profundizar en los procesos decisoriales de los policy-makers, su comprensión implique el que tengamos que abarcar todos los elementos que comprende la actividad de la toma de decisiones (4).

Así pues, el primer elemento con que nos enfrentamos es el "ambiente", la atmósfera donde se toma la decisión. Es decir, todo aquel conjunto de condiciones que rodean al momento de decisión del policy-maker, su conocimiento sobre lo que los individuos demandan, la forma de reaccionar a sus propuestas, los datos económicos sobre los que va a tomar su decisión.

De aquí que existan diferentes estados de ambiente en los que se encuentra el policy-maker. Cada uno de estos estados caracteriza la situación objetiva y subjetiva en la que se insertan las opciones de elección. Según estos estados nos podemos encontrar ambientes que pueden ser ciertos si los policy-makers conocen con exactitud las circunstancias que circundan su decisión. Arriesgados, si conocen por un procedimiento u otro la probabilidad de cada uno de los estados posibles. Inciertos, si no conocen nada acerca del estado de la naturaleza de las probabilidades de cada uno de los estados posibles (5).

Esto nos plantea la pregunta de si existe un ambiente con información perfecta en el momento de la toma de una medida de política económica. En realidad como destaca Lindbeck (6), dentro del "medio político" existe una información limitada y distorsionada del funcionamiento de la actividad económica. De aquí que surjan las acciones de comportamiento sobre política económica con complejidades y restricciones (una política de partidos puede arruinar un programa de política económica).

Quizá los ejemplos más evidentes son aquellos que están relacionados con el frecuentemente muy corto horizonte temporal de los políticos que alcanza muchas veces sólo hasta la próxima elección. Debido a ello, sus preocupaciones sobre problemas económicos, se mueven en esferas distintas pero interconexionadas con las preocupaciones que les puede mover a un economista los problemas causados por una crisis económica, mientras que este último se limita a una óptica exclusivamente económica, el otro está considerando los factores sociopolíticos, además de los problemas económicos.

Otro de los elementos a considerar son las "consecuencias" de la decisión. Apremiar una decisión equivale a apreciar sus consecuencias, que puedan esperarse para un estado de la naturaleza dado (7). Hay que dedicar atención, tanto a las consecuencias directas que se derivan de la decisión de los agentes económicos, como a las indirectas que tienen una vinculación con la decibilidad del problema.

Dijimos anteriormente que concebíamos el proceso decisonal político-económico, como un medio de conciliación de intereses divergentes, a través del cual, personas y grupos transigen y concilian sus diferencias en un sistema de orden político. Se nos presenta pues la decisión como un resultado de la interacción entre los individuos. Ahora bien, si consideramos la interacción humana en términos de intercambio, nos daremos cuenta de la importancia de las consecuencias derivadas de una decisión gubernamental dentro de un juego político-económico, ya que según sea el tipo de decisión nos encontraremos con situaciones en las cuales exista un puro conflicto entre individuos y grupos (8) o situaciones que entrañan conflictos pero también posibilidades mutuas de ganancias. Pueden obtenerse ganancias por medio de acuerdos y estas ganancias

benefician a todas las partes de la relación, aunque la distribución de dichas ganancias dependerá de las fuerzas de negociación relativa. (9)

Nos queda, por último, ver el tercer elemento de la decisión "la elección de la acción". ¿Es posible a los policy makers que saben clasificar las consecuencias eventuales de sus decisiones, elegir una sola habiendo clasificado anteriormente a todas?

La respuesta depende en gran manera del grado de información de que dispone sobre el ambiente, y también de la clase de instrumentos de que se dispone para accionar la decisión tomada.

En cuanto al primer punto, como hemos dicho antes, las restricciones sociopolíticas impiden una información perfecta sobre el conocimiento de las preferencias de los distintos grupos sociales, y poder decidir en base a ellas.

Esas restricciones sociopolíticas, hacen que según el grado de desarrollo institucional de un país,

se permitan, o bien un "juego" abierto entre los diferentes grupos, dándose un equilibrio entre ellos, o por el contrario nos encontremos con que una pequeña élite es la que gobierna y sus integrantes detentan el principal poder económico, el dominio total de los organismos políticos son, por consiguiente, los que deciden, sin alternativas de acción político-económica. Este caso sería un caso extremo de sociedades de nominadas semif feudales (10).

Va a ser en el segundo punto donde el tercer elemento de la decisión quede más caracterizado. En base a su comportamiento racional, el policy-maker, busca el mejor empleo de los instrumentos con que cuenta para así lograr los objetivos que se proponen en su decisión.

En este sentido los grupos que participan en el proceso de elaboración de la política económica, así como sus portavoces profesionales o políticos (ciertamente ideológicos), prefieren intuitivamente ciertos instrumentos a otros, en cuanto que unos responden mejor que otros a su demanda de intereses económicos.

Igual ocurre con la elección de objetivos que resulta del propio juego de intereses políticos, así por ejemplo, el hecho de luchar contra la inflación supone en primer lugar una elección previa, elegir este objetivo como prioritario frente a otros, y en segundo lugar, ver cuales van a ser los instrumentos que se van a emplear en el logro de ese objetivo, instrumentos que pueden estar basados en criterios de eficacia económica (conseguir una distribución de recursos lo más justa posible) o en criterios de conveniencia política (11)

Nuestra ordenación y sistematización del conocimiento de la política económica, está basada en análisis teóricos a los que acompañan los nombres de R. Frisch (12), Jan Tinbergen (13), E. Fossati (14). En ellos se acepta y se aplica el pensamiento Myrdaliano (15). Es decir, se utiliza el esquema, fines y medios como categorías que van a explicar el campo de actuación de los policy-makers en la política económica. Pero sobre la base de estos análisis intentamos clarificar las actitudes y conductas políticas que motivan a los policy-makers y que estos autores consideran como dadas, ya que son ellas las que en definitiva nos permiten conocer las valoraciones y deseos de los diferentes grupos protagonistas de la actividad económica.

Las conductas políticas, están pues impregnadas de valoraciones sociológicas, que se van hacer presentes en las acciones del decisor. Es decir constituye algo que está implícito en el proceso de toma de decisiones.

Por consiguiente, en nuestro trabajo sobre la búsqueda de opciones económicas es conveniente especificar los juicios de valor implícitos en la elección de las acciones de que dispone el decisor.

Así pues, nos encontramos con que puede darse un juicio de valor sobre el criterio de racionalidad que emplee el agente económico, consistente en una ordenación de todos los posibles estados de acción con que se encuentra en el momento de decidir; otro de los juicios de valor lo tendríamos en los argumentos que van a informar "la elección" de las políticas a seguir para conseguir los propósitos. Vemos, por consiguiente, que el proceso decisor implica para el político racional no sólo hacer "una elección", sino comparar las consecuencias de la decisión que tome con los fines que se proponga; y de ahí escoger la política concreta cuyas consecuencias sean las más emparejadas con sus objetivos (17).

Sin embargo, en la práctica, los que toman decisiones políticas (decision-makers) pocas veces, si alguna vez lo hacen, van más allá de los pasos señalados antes. La mayoría de las veces, las decisiones se toman y deben ser tomadas en medio de inseguridades (18). De aquí que tengamos que seguir profundizando más en los tipos de estrategias que adopta el policy-maker, con un conocimiento limitado de la realidad, en su proceso de toma de decisiones económicas, para que ante una serie de alternativas u opciones, buscar aquellos procedimientos decisorios con los que obtenga los mejores resultados.

Todo esto implica trabajar con el "comportamiento político" como una variable más a tener en cuenta en el estudio de los problemas económicos, y ver hasta que punto, una decisión económica con fines y medios para alcanzarlas de índole económica, no encierra connotaciones de índole política (poder y prestigio nacional, bienestar, libertad de empresa privada), que hagan dudar, a veces de forma no comprensible, de los racionamientos contenidos en los planteamientos económicos hechos por los economistas.

1.2. LA DECISION CON BASE EN FUNCIONES DE PREFERENCIA

Entre los problemas que se presentan, relativos a la decisión económica como opción política, ocupa un lugar central el problema de "la preferencia". El "policy-maker" en el proceso de la formulación de la decisión ha de buscar ante un esquema de objetivos propuestos, una relación de preferencia que permita decidir cual o cuáles son las mejores opciones que tiene ante sí.

Las relaciones de preferencia definen pues el rango de los objetivos que contiene una decisión y la importancia relativa atribuida a cada uno de ellos (19).

Las decisiones en el campo de la política económica van surgiendo como un resultado del enfrentamiento entre las preferencias de objetivos económicos que elaboran los policy-makers, y las opciones posibles que tienen para lograr esos objetivos, de acuerdo con los medios de que dispone para lograrlos.

El proceso para elaborar las decisiones económicas es generalmente muy complejo ya que envuelve muchos intereses contradictorios y muchas fuentes de influencia.

El "policy-maker" en el momento de enfrentarse con los problemas económicos y elegir una función económica se encontrará con que el cálculo racional no es suficiente, no bastará con buscar la óptima combinación de rendimiento social máximo y coste social mínimo. En la práctica la situación le será más complicada, porque la política económica va a poner sobre el tablero intereses contrapuestos. Aunque la decisión económica busque objetivos beneficiosos para toda la comunidad de individuos, los medios que se emplean en el logro de esa decisión tienen, a menudo, efectos opuestos sobre los intereses de los diferentes grupos sociales y económicos de la nación (20).

Los policy-makers, por tanto, tendrán como tarea específica la de decidir la combinación de objetivos e instrumentos que mejor se puede alcanzar, teniendo en cuenta la complejidad de los intereses en juego y la constelación de las premisas derivadas de ese juego (compromisos) (21).

¿Con base a que criterios el policy-maker evalúa sus alternativas de acción?

¿Cuáles son las mejores estrategias para llegar a unas relaciones de preferencias colectivas satisfactorias?

¿Cuáles serán los elementos más importantes a tener en cuenta en el momento de la elección?

Para responder a estas preguntas tendremos que interpretar los modos de conducta de los policy-maker, dentro del campo de la actividad económica donde nos movemos. Para ello utilizaremos unas "funciones de comportamiento" que nos ayudarán a explicar las aptitudes de los policy-maker, ante los problemas económicos. Dentro de ellas explicitaremos los objetivos que se proponen alcanzar los agentes económicos e introduciremos aquellos factores que influyen de modo directo o indirecto en el comportamiento de ellos, para que se produzcan unos u otros tipos determinados de decisiones económicas, bien alterando los objetivos propuestos o bien cambiando los instrumentos empleados para su consecución.

Estas funciones se construirán con base a postulados de "discernimiento" que permitan dentro de las restricciones en que se mueven los policy-maker llegar a una maximización de fines u objetivos determinados.

Desde esta perspectiva A. Lindbeck ha tratado de exponer la necesidad, para el estudio de la teoría de la política económica de considerar a estas "funciones de comportamiento" como un elemento explicativo del comportamiento de los políticos, es decir, de la variable política (endógena), tan importante para la comprensión de los modelos de política económica y que hasta ahora se le había considerado como un parámetro político (22).

J. Bernard (23) intenta hacer referencia a este problema cuando expresa el papel que desempeñan los comportamientos de los policy-makers, en el momento de definir el orden de prioridad de los objetivos en un programa de política económica.

A través de estas "funciones de comportamiento" iremos especificando cada una de las variables, que

influyen, con más o menos fuerza, en el agente decisor para poder llevar a cabo su acción.

Estas variables, algunas de ellas de carácter exógeno y otras de carácter endógeno, vendrán en función de las preferencias de los grupos de acción política, a los que va dirigida la actuación del policy-maker y también estarán en función de la importancia relativa que atribuye el agente decisor a los objetivos que se proponga lograr. Esto es esencial ya que las preferencias y objetivos de los individuos que componen una sociedad con un alto grado de desarrollo económico suele diferir de las preferencias u objetivos de los individuos que componen una sociedad subdesarrollada. Ello nos exige analizar preferencias y objetivos para cada caso concreto de actuación económica por parte de los agentes decisores.

Además de esto no nos debemos olvidar que el agente decisor actúa como un político y que por consiguiente junto a logros económicos buscará, a través de sus actuaciones, conseguir logros políticos; de aquí que en esas funciones de comportamiento tengamos que incluir variables personalistas e idealistas (sobre la forma de concebir la sociedad) (24).

1.3. FACTORES QUE CONCURREN EN LA DETERMINACION DE
LAS PREFERENCIAS DEL POLICY-MAKER.

Dentro de las variables que pueden influir en la función de comportamientos del político, podríamos hacer una clasificación entre variables estructurales y variables coyunturales.

Dentro de las primeras hay que destacar en primer lugar la organización política y sistema de gobierno que en ella queda enmarcado el político, en segundo lugar, el contexto socio-económico del país, medido a través de ratios que definen el nivel de desarrollo, tales como los porcentajes de población urbana y rural, de asalariados, y de población activa dedicada a la agricultura y a la industria transformadora; en tercer lugar, estaría el contexto estructural externo, junto con las influencias internacionales. Otra de las variables vendría a ser el factor ideológico que viene a articular los intereses por los que se mueven los diferentes grupos (25).

Dentro de las variables coyunturales incluiríamos: cambios en los niveles de aspiraciones económicas, cambios en las valoraciones de los instrumentos

de las políticas económicas, los comportamientos de los políticos de estos países, cambios en las expectativas económicas en el ciclo electoral, presión de los acontecimientos y actitud de los partidos en el poder. (26).

En lo que se refiere al marco constitucional debemos encuadrar diferentes modalidades de presentación que lo definen:

1°. Estatus constitucional del sistema político: a) si dicho estatus ha sido de normas constitucionales aceptadas, b) si en dicho estatus el poder del gobierno no tiene ninguna restricción constitucional efectiva en el sector político (status autoritario) c) si en el estatus, el poder del gobierno no tiene ninguna limitación constitucional en las esferas sociales y políticas.

2°. Distribución horizontal del poder: si existe o no una distribución efectiva del poder entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

3°. Sistema de partidos cuantitativo, según sea multipartidista, dos partidos. Un sólo partido no hay partidos. El sistema de partidos fija un marco global para una variedad de influencias sobre la política económica. Estos partidos se suelen polarizar en grupos económicos claramente opuestos.

4°. Grado de libertad de los grupos de presión, para oponerse al Gobierno. Estas organizaciones son instrumentos efectivos para la comprensión económica. Los acuerdos formales entre estos grupos y el Gobierno se están convirtiendo en instrumentos valiosos.

5°. Sistema electoral habitual, competitivo o parcialmente competitivo.

6°. Articulación de intereses a través de grupos asociativos o partidos políticos.

7°. Situación legislativa habitual si es completamente efectiva o plenamente inefectiva.

Todo proceso de elaboración de la política económica viene canalizado a través de estas variables que regulan el proceso. Este marco institucional proporciona los canales de influencia potencial, a través de los cuales los elaboradores de la política económica actúa.

Nuestro análisis se centra en marcos institucionales donde existe un pluralismo democrático, donde se da una libertad de actuación para todas las fuerzas políticas que componen la comunidad y de esa manera pueden ejercer un control sobre las instituciones democráticas que componen dicho marco.

Esto supone que los policy-maker, a través de un funcionamiento transparente de todos los distintos componentes que definen el marco institucional recibirán presiones sobre la manera de formular sus decisiones económicas y sobre la forma de instrumentación de dichas decisiones.

"Sistema de Gobierno" quiere decir, el sistema de las instituciones y procedimientos políticos

que hacen posible la actividad estatal. Entendemos como (concepto) "gobierno" la suma de todas las actividades es tatales que está referida al establecimiento y la conservación del orden político y a la garantización del bienestar de los ciudadanos. El número de instituciones políticas en un sistema de gobierno puede ser cualquiera. K. Loewenstein, en su "Doctrina Constitucional" ha deducido una tipología general de los sistemas políticos.

"La distinción entre el ejercicio compartido del poder político, el control compartido del mismo, y el ejercicio concentrado del poder sin control, crea el marco conceptual de la fundamental dicotomía de los sistemas políticos en constitucionalismos y autocracia." (27)

También dentro de los sistemas políticos es necesario plantearse sobre el proceso de formación de la voluntad política si es de libre colaboración de los grupos sociales, o está reservada a grupos privilegiados. Es decir, cómo se realiza la ocupación de puestos de mando en los sistemas de gobierno, hasta dónde hay una participación de la sociedad en la vida

política, o está manipulada por los grupos dominantes. Esta distinción tiene una dimensión profunda en cuanto que influye en las distintas concepciones de los policy-maker acerca de como se logra el bien común.

La variedad de intereses que están afectados por las decisiones de los policy-maker es tan grande que es difícil para un marco institucional tener los instrumentos necesarios donde adecuadamente se representen dichos intereses.

En estos tipos de marcos institucionales, el gobierno (poder ejecutivo), se encarga del problema de la coordinación de planes y opciones en el campo económico, dentro de la política económica nacional. Sin embargo, su actuación va a estar restringida por las presiones potenciales y efectivas de los grupos que componen el marco institucional. Esto deja al Gobierno en algunos casos, con muy poca libertad de acción. Las materias esencialmente importantes se han tenido que resolver a través de acuerdos entre las principales fuerzas de representación de intereses expresados a través de los canales de representación de las fuerzas políticas existentes en

el país y al tomar iniciativas necesarias para romper los puntos muertos en la discusión de problemas económicos (28).

Un segundo elemento estructural que influye en las funciones de comportamiento de los policy-makers, es el contexto socio-económico de un país, así como los cambios que se pueden producir en él. Podemos distinguir dentro de este elemento dos tipos de influencia: influencia de estructura e influencia del nivel de desarrollo.

La primera la podemos ver en factores tales como los movimientos a largo plazo de la población, las tasas de formación de capital, la composición sectorial de output, la existencia de un mecanismo de precios de mercado transparente. La coordinación de las unidades de producción a través de los mercados. En cuanto al segundo tipo de variables, como la existencia de una infraestructura mínima, el desarrollo del sistema educativo, el incrementar la productividad de la agricultura y el organizar y dirigir nuevas industrias, influyen en las pautas de comportamiento que ha de seguir el policy-maker.

ECONOMIAS CAPITALISTAS CON UN
ALTO GRADO DE DESARROLLO

1. Regulación de la demanda agregada.
2. Oferta de bienes públicos y cuasi-públicos.
3. Igualdad de oportunidades económicas
4. Redistribución de la renta.
5. Problemas de la balanza de pagos.

ECONOMIAS DE GRADO
INTERMEDIO DE DESARROLLO

1. Descentralización óptima de la administración económica.
2. Estrategia del crecimiento: ritmo y patrón.
3. Adaptación de la producción a las exigencias del consumidor.
4. Aumento del producto agrícola.
5. Racionalización de las relaciones comerciales.

ECONOMIAS MENOS DESARROLLADAS

1. Reducción del crecimiento demográfico.
2. Aumento del producto agrícola.
3. Gestión de las relaciones económicas con el extranjero.
4. Desarrollo de la infraestructura: física, humana e insitucional.
5. Aumento del ahorro doméstico.
6. Absorción de la fuerza de trabajo sobrante.

Por otra parte, el comportamiento de los políticos depende del tipo de economía en que nos movamos, economía de mercado capitalista (descentralizada) y la economía de plan colectivista (economía centralizada). Así, por ejemplo, el sistema tributario puede variar de un sistema a otro y las características del sistema fiscal pueden venir deterioradas por un cierto número de elementos estructurales, tales como el régimen de la propiedad de los medios de producción (30). La naturaleza de los órganos responsables de las decisiones de inversión y la forma de fijar el nivel de salarios y el volumen de producción de los bienes de consumo.

Otro de los factores que influye en las funciones de comportamiento es el factor exterior, es decir, el grado de dependencia de la estructura productiva del país con respecto a otros países, y que influye en las decisiones de los policy-maker, en cuanto a los objetivos a considerar de política económica. Así pues, y siguiendo a E.S. Kirschen, la lista de prioridades de los Socialistas en cuanto a los objetivos económicos difieren de los Demócratas Cristianos y de los

CARACTERISTICAS	ECONOMIAS DE ALTO GRADO DE DESARROLLO	ECONOMIAS DE DESARROLLO MEDIO	ECONOMIAS MENOS DESARROLLADAS
Estructura política	Generalmente bipartidista	Muchos partidos con poco peso	Partido único régimen militar.
Administración Pública	Muy desarrollada		Poco desarrollada
Tasa de acumulación de capital	Alta	Media	Baja
Sector Agrícola	Pequeño	Medio	Grande
Sector Público	Medio	Pequeño	Pequeño
Participación en el comercio	Alta	Moderada	Alta
Empleo de Recursos	Próximo al empleo	Normal	Gran subempleo
Presión inflación	Moderada	Fuerte	De cero a fuerte
Tasa de crecimiento	Alta	Media	Baja
	Desigualdad moderada y decreciente	Relativamente igual	Notablemente desigual

Social Demócratas en una escala que va desde criterios, satisfacción de necesidades colectivas como elementos prioritarios hasta criterios de expansión de producción y estabilidad de precios que pueden inspirar cualquier programa de política económica de un gobierno centro demócrata (31).

Junto a estas variables estructurales, aparecen las de tipo coyuntural ya mencionadas anteriormente y son las que ayudan a determinar en momentos concretos las decisiones de los policy-maker. Ello obliga a estos protagonistas de la política económica a detectar los aflojamientos potenciales que pueda presentar la economía de un país a corto plazo para así poder contrarrestarlos mediante artificios que obedezcan a la función de los que gobiernan y a los motivos del que lo rigen. Estas variables coyunturales están en consonancia, muchas veces, con las aspiraciones de los policy-maker, y en las ambiciones de muchos de ellos puestas en sus programas de partido. Dichas aspiraciones acostumbran a depender muchas veces de otros objetivos y entonces se plantean el dilema de cuales han de ser los logros previos que se proponen alcanzar, y esto implica unas alteraciones en las funciones del

45.

comportamiento. Tendrán pues, que estimar los costes de sus decisiones en base a cuantos individuos saldrán beneficiados de su actuación política y en qué cuantía lo serán.

NOTAS
(Capítulo I)

- (1) COLM, G. Why Public Finance? "The National Tax Association, 1", Septiembre 1948, pág. 193-206. Existe traducción al español en la revista Hacienda Pública Española, N°. 5 año 1971, Sección Documento, pág. 187-195.
- (2) DOWNS, A. "An Economic Theory of Democracy", Nueva York: Harper and Row, 1957. (Traducción castellana, Teoría económica de la democracia, Aguilar Madrid, 1973, pág. 24. Lo que intenta dicho autor, basándose en las definiciones de sociólogos políticos como R.A. Dahl Charles E. Lindblom, es definir al gobierno como una organización especializada distinta de todos los demás sujetos sociales.
- (3) BUCHANAN, J.M. "An Individualistic Theory of Political Process," en David Easton (ed) Varieties of Political Theory, pág. 25-37, Englewood Cliffs: Prentice Hall 1966 . Existe traducción al español en editorial Amorrortu con el título "Enfoques sobre teoría política, 1973". Para Buchanan el pro-

ceso de efectuar decisiones, en este artículo es un fenómeno capital, pero se pronuncia en favor de lo que él denomina "modelo individualista", que representa una deliberada "modelo individualista", que representa una deliberada "ampliación de los instrumentos, métodos y procedimientos que utiliza el economista".

- (4) SIMON, H.A., "How Governmental Organizations Originate" D.W. Smithburg y V.A. Thompson, Public Administration, Nueva York: Alfred A. Knopf Inc 1950 pág. 25-44. El autor analiza el proceso de toma de decisiones señalando tres aspectos importantes. Expone las reglas por las se rige el desplazamiento o persistencia de la decisión política, presenta los rumbos que guían la acción política, y por último, establece las condiciones que determinan las acciones por las cuales se optará.
- Dicho autor ha sido nombrado premio Nobel de Economía en 1978. Sobre el espectro de la actividad de toma de decisiones se puede ver de este autor su "Administrative Behavior", 2ª edición. Nueva York:

The Macmillan Company 1957, pág. XXVII-XXIX y su
"Models of Man", Nueva York: John Wiley and Sons,
Inc, 1957, pág. 196-206".

- (5) ATTALI, J. "Les modèles politiques". Presses Universitaires de France Paris, 1972. Existe traducción al español con el título "Modelos Políticos", editorial Labor, S.A., Barcelona, 1974, págs. 22-23.

- (6) LINDBECK, A. "Endogenous Politicians and The Theory of Economic Policy". Seminar Paper n°. 35 del Institute for International Economic Studies, University of Stockholm 1973. Existe traducción al español con el título "Comportamiento político y política económica" publicado por Oikostau S.A. Barcelona 1975, pág. 65. El autor justifica dicha afirmación haciendo constar que los políticos actúan en un ambiente de política de partidos, lo que comporta que sus objetivos y motivaciones, estén sometidos a cambios según las diferentes circunstancias.

- (7) ATTALI, J. Opus citada, pág. 25.

- (8) BUCHANAN, J.M. Opus citada, pág. 36.

- (9) RIKER, W., "The Theory of Political Coalitions".
 New Haven: Yale University Press 1962. El autor
 viene a señalar como en el juego político, con am-
 biente de información imperfecta, se busca por
 parte de los políticos para formar coaliciones de ta-
 lla mínimas, necesarias para alcanzar el poder,
 e imponer un programa económico de partido. De
 aquí el proceso de negociación y regateo para rea-
 grupar una coalición de partidos políticos.

- (10) SILVERT, K.H. "La sociedad como problema" en reac-
 ción y revolución en América Latina. Paídos, Bue-
 nos Aires, 1962, pág. 33.

- (11) CULBOIS, P. "La política coyuntural". Ediciones
 ICE Madrid, 1974.

- (12) FRISCH, R. "L'emploi des modèles pour l'elaboration
 d'une politique economique rationnelle". Revue d'Eco-
 nomie Politique, Vol' N°. 5 y 6. París 1950, págs.
 474-634.

- (13) TINBERGEN, J. "On The Theory of Economic Policy", North Holland, Amsterdam, 1952. Traducción castellana "Sobre la Teoría de la Política Económica" primer trabajo del libro "Ensayos de Teoría Económica". Tecnos 1965.
- (14) FOSSATI, E.: "Elementi di Política Económica Razionale" Dtt. A. Ginfre Editore de Milan 1958. Existe traducción al español "Política Económica Racional" publicado por Aguilar, S.A.Madrid, 1961.
- (15) MYRDAL, G.: "Ends and Means in Political Economy" Zeitschrift fur Nationalo Konomie n°. 3, 1933. Rep. en "Value in Social Theory" (A selection of Essays in Methodology), prologado por Paul Streeten. Routledge & Kegan Paul Londres 1958. Traducción española del Seminario de Política Económica de la Universidad de Barcelona, 1962.
- (16) JANE SOLA, J. "Por una estructura operativa de la Política Económica". Revista Española de Economía,

Nº. 1, año 1974. En dicho artículo se contempla una exposición amplia sobre los objetivos a distinguir en la política económica y la manera de ordenarlos, elaborando una estructura múltiple, flexible y elástica de los objetivos e instrumentos de la política económica.

- (17) LINDBLON, Ch. E. "The Policy-Making Process". Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1968, pág. 15.

- (18) DAHL, R.A. "Modern Political Analysis", Prentice Hall Inc. New Jersey USA 1970. Existe traducción al español "Análisis Político Moderno". Editorial Fontanella, Barcelona 1976.

- (19) KIRSCHEN, E.A. y Otros. "Economic Policy in Our Time". Vol 1, North-Holland, Amsterdam 1964. (Traducción castellana "Política económica contemporánea", Oikos-Tau, Vilasar de Mar,- Barcelona 1969.

- (20) KIRSCHEN, E.S. y MORISSENS, L. "The Objectives and

"Instruments of Economic Policy" en Hickman B.G.
 "Introduction", Hickman, B.E., ed., "Quantitative
 Planning of Economic Policy" cap. 1, The Bro
 okings Institution, Washington, D.C. 1965, pág.
 11-33.

(21) MEYNAUD, J. "Introducción a la Ciencia Política".
 Editorial Tecnos, Madrid, 1968.

(22) LINDBECK, A. Opus citada. 1973.

(23) BENARD, J. "L'élaboration de la politique economi
 que". Revue Economique n°. 5. Septiembre 1962.

(24) LINDBECK, A. "Stabilization policy in open econo-
 mics with endogenous politicians", American Eco-
 nomic Review, Papers and Proceedings 66, pág. 1-
 19, 1976.

(25) REYNOLDS, LL. G. "Los tres mundos de la economía".
Alianza Editorial. Madrid 1975.

(26) LINDBECK, A. Opus citada. 1973, pág. 26.

(27) K. LOEWENSTEIN. Verfassungsgesetze pág. 26-27.

(28) REYNOLDS, LL.G., Opus citada pág. 220.

(29) REYNOLDS, LL. G. Opus citada pág. 225.

(30) Para una mejor comprensión ver el cuadro N°. 2.

(31) KIRSCHEN, E.S. y otros, 1964. Opus citada.

C A P I T U L O I I

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.- ANALISIS DE LA
REVELACION DE PREFERENCIAS.

The crux of the question is not whether the majority should rule but what kind of majority should rule.

Walter Lippmann
The Washington Post.
5 January 1961

La mayor parte de las decisiones humanas, ya sean individuales o de organización, se refieren al descubrimiento y selección de alternativas satisfactorias, sólo en casos excepcionales se ocupan del descubrimiento y selección de alternativas óptimas.

HERBERT A. SIMON
Premio Nobel de Economía 1978
Teoría de la Organización.

2.1. UN INTENTO DE APROXIMACION A LAS DIVERSAS
CONTRIBUCIONES TEORICAS.

En la construcción de programas a modo de teorías en procesos de toma de decisiones, empleamos un tipo de análisis positivo, es decir buscamos explicaciones a las decisiones políticas, aunque la gran mayoría de los estudios del "Public Choice" se mueven en un plano lógico más que en el plano de contraste empírico. Ello se debe al nivel todavía incipiente de este campo de estudio (1). Estos estudios responden a preguntas tales como ¿Cómo actúa el individuo en el campo de las decisiones políticas? o ¿Por qué se llegan a tomar unas decisiones y no otras? Para responder a este tipo de cuestiones se emplean procedimientos sujetos a discernimiento racional (2). El postulado básico acerca del comportamiento del individuo en la mayoría de los estudios de la "Public Choice", es que es personalista maximizador de utilidades. Los miembros individuales de una sociedad adoptan procedimientos de "elección pública" con el fin de alcanzar "decisiones de grupo" o "comunitarias" que les pueda favorecer a sus intereses. Para eso es necesario la búsqueda de métodos óptimos sobre agregación de las preferencias individuales que vengán a constituir un requisito para el buen funcionamiento de unas estructuras

de decisión política. Los métodos de formación de preferencias sociales hay que buscarlas pues, en la esfera política. Los procesos de votación surgen como técnicas que inducen a los individuos a revelar sus verdaderas preferencias, en orden a formar decisiones de tipo social.

La aportación más consistente en este campo la efectúa K. Wicksell en 1896 (3). Admite el hecho evidente de que las decisiones colectivas surgían de un proceso político de negociación, en un marco de costes cero que acarreaban las complejas "negociaciones" que encierran un proceso político. Para respetar la voluntad del individuo, Wicksell sostiene que la regla básica para las decisiones políticas debe ser la del acuerdo unánime, donde el individuo puede sentir que la selección que él efectúe entre los distintos programas políticos alternativos ejerza influencia sobre el resultado final. La regla de unanimidad constituya el punto de referencia para conseguir la eficiencia máxima de las decisiones del sector público.

Pero este paradigma Wickselliano constituye un ideal operativo difícil de realizarse en el actual

funcionamiento de las estructuras de decisión política. "El mundo no se caracteriza por realizar negociaciones de coste cero" (4). El propio Wicksell reconocería, con su solución de las mayorías cualificadas (lo que él consideraba una solución de óptimo secundario), que la constitución política ideal no podía encerrarse en la utópica regla de la unanimidad absoluta. Pero su obra cimentó buena parte del análisis positivo posterior tendente a estudiar las estructuras de decisión política.

Una vez que se abandona este ideal ¿qué reglas deben elegirse para la elección colectiva? ¿cuál debe ser el tipo de proceso de votación que nos de la mejor aproximación a un resultado basado sobre las evaluaciones reales?

Hay que partir del hecho de que nos movemos sobre una base democrática, y que el término democrático cubre un extenso campo conceptual, de aquí que los sistemas de votación que se utilicen pueden obedecer a diferentes tipos de estrategias de las votaciones y pueden servir para revelar las preferencias sociales con un grado desigual.

Las aportaciones embrionarias sobre las reglas de las votaciones en democracias de tipo directo las vamos a tener con Duncan Black y Kenneth Arrow a finales de la década de 1940 y principios de 1950 (5).

El trabajo más importante de D. Black se limitó al análisis de la regla de la mayoría como medio de llegar a las decisiones en las colectividades. Su análisis que incluía el trabajo precursor de Borda (1781) y Condorcet (1785) consistía en estudiar la viabilidad de la regla de la mayoría. La decisión de la mayoría suele ser un método generalmente usado para tomar decisiones políticas, aunque una característica desfavorable a este método es que no presta atención alguna a las opiniones de la minoría. Métodos más sutiles para la protección de las opiniones de las minorías van a venir dado por sistemas tales como la votación plural y la votación por puntos.

El trabajo de Kenneth Arrow ejerció una influencia mayor que el de D. Black. Arrow demostró que no existía regla de decisión colectiva que agregase de forma satisfactoria las preferencias individuales y obtuviese una clasificación completa de las alternativas sociales.

El campo de investigaciones en los últimos años sobre el tema de la decisión social se ha preocupado de que la formulación de condiciones sobre las preferencias individuales sean tales que la regla de la mayoría simple genere una ordenación social racional (nos ocuparemos de ello con más detalle en el siguiente epígrafe).

Otra de las aportaciones en esta línea es la del Prof. M. Olson quién parte de la idea de que el interés colectivo tiene que explicarse en términos del interés individual. M. Olson afirma que gran parte de la "defensa pluralista" convencional de la democracia de tipo directo se basa en que la fuerza de los grupos sociales (grupos de presión, partidos, sindicatos) estará en proporción a los intereses afectados. Los individuos forman parte de los grupos sociales, de aquí que las decisiones de estos grupos son el resultado de decisiones individuales (6).

Otros desarrollos de análisis sobre procesos de votación como mecanismos de decisiones, han

tenido como marco democracias de tipo representativo donde se da la presencia de intermediarios entre el ciudadano y el resultado de la votación. Los gobiernos aparecen como colectividades de personas (ya sean éstas, personas organizadores de grupos, representantes políticos, funcionarios elegidos o burócratas) dispuestas a ofrecer a los individuos una serie de servicios públicos a cambio de recibir unos beneficios como pueden ser el mantenerse en el poder.

La aportación embrionaria la realizó A. Downs, con su obra "An Economic Theory of democracy" publicada en 1957 (7). Presenta Downs un modelo de competencia de partidos políticos análoga a la competencia entre las empresas de una industria, en la que la maximización de los votos para conseguir el poder desempeña un papel análogo a la maximización de beneficios. W. Riker critica a Downs al indicar que los partidos políticos aunque actúan como grupos de influencia en la adopción de decisiones, su comportamiento consiste en procurar organizar coaliciones ganadoras de dimensión mínima más bien que maximizar votos (se introduce en el marco de la teoría de juegos) (8).

Dentro de esta misma línea han aparecido desarrollos posteriores acerca de la teoría del comportamiento del burócrata y de su capacidad para controlar a los dirigentes políticos e influir en sus decisiones. G. Tullock introduce la figura del funcionario que respondiendo a los incentivos de su propia carrera trata de maximizar como cualquier otro sujeto su función de utilidad. (9).

Cabría por último mencionar los estudios realizados sobre los efectos de instituciones políticas sobre el comportamiento de personas y grupos en la elección pública. El análisis positivo incluye aquí el análisis institucional como medio para la generación de decisiones colectivas. Este enfoque fue utilizado por J.M. Buchanan y G. Tullock en su obra el *Calculus of Consent* que se publicó en 1962 (10).

En este capítulo introducimos diversas aportaciones de varios de estos autores mencionados intentando de esta manera desarrollar una explicación lógica al proceso de toma de decisiones.

2.2. PROBLEMAS QUE SURGEN SOBRE EL PRINCIPIO DE MAYORÍA COMO MEDIO DE TOMAR DECISIONES.

Un método generalmente utilizado para tomar decisiones en los sistemas de democracia política, es la decisión de la mayoría, bien por medio de una votación entre todos los ciudadanos de una comunidad, o bien entre sus representantes. Tal procedimiento sirve para revelar las preferencias del grupo con base en las preferencias individuales de los votantes.

Sin embargo, las investigaciones teóricas sobre el principio de las decisiones por mayoría, han estado divididas, acerca de la viabilidad de tal método como medio de llegar a las decisiones en las colectividades.

Los requerimientos mínimos para que este mecanismo de decisiones agregue las preferencias individuales y obtenga una clasificación completa de las alternativas sociales son las siguientes:

- 1°. Que los votantes puedan clasificar libremente las diversas alternativas o políticas que se les presentan.

2°. Que las alternativas a escoger sean consistentes, de tal manera que conduzcan a la definición de un orden colectivo único, independientemente de cuáles son los sujetos individuales que detentan las preferencias.

3°. La ordenación social debe responder positivamente a la alteración en las opiniones individuales. Es decir, si una alternativa asciende en la ordenación de preferencias de uno o varios individuos, permaneciendo inalterada la situación de las restantes alternativas, debe también ascender en la escala de preferencias colectivas.

4°. La eliminación de una alternativa no debe afectar la situación relativa de las restantes.

5°. Las alternativas de elección social no deben ser dictatoriales, es decir, no deben estar basadas exclusivamente en las preferencias de un sujeto individual, impuestos

desde dentro o desde fuera de la comunidades.

Para poder cumplir las condiciones anteriores se desprende - como demuestra Arrow (11)-que si el número total de alternativas es de dos, el método de decisión mayoritaria, siempre que existan al menos dos ciudadanos, permite alcanzar una ordenación social de las dos alternativas. Ahora bien, si existen al menos tres alternativas que puedan ordenar de cualquier manera los miembros de la sociedad, entonces toda función de bienestar social que satisfaga tales condiciones tendría que ser impuesta o dictatorial.

Esto último es el enunciado del famoso teorema de la imposibilidad de Arrow. Su contenido, siguiendo sus propias palabras, también puede exponerse de la siguiente forma:

"Si excluimos la posibilidad de hacer comparaciones interpersonales de utilidad, entonces los únicos métodos para pasar de los gustos individuales a preferencias sociales, que sean satisfactorios y que estén definidos para un amplio campo de conjuntos de ordenaciones individuales, serán impuestos o dictatoriales.

Los procedimientos de tipo mayoritario, concretamente la mayoría simple, constituyen las reglas más clásicas de emergencia de una voluntad colectiva. No hay ningún régimen que en un momento dado no la haya reconocido como regla propia, real o efectiva (12).

Esto no excluye que existan otras reglas que puedan tener idéntica aplicación. En efecto, la mayoría no puede considerarse como la verdad porque ningún Gobierno puede mantenerse mucho tiempo con una mayoría de ciudadanos.

La mayoría puede ser "caótica" puede estar compuesta de subgrupos de preferencias contradictorias (coaliciones o minorías).

La mayoría puede ser impotente para hacer valer sus argumentaciones, puede llevar a elecciones sociales vacía (la paradoja del voto).

Ahora bien, esto no supone que la existencia de la regla de la mayoría simple no sea un procedimiento

to válido compatible con las exigencias que han de observar los procesos políticos en la fase de toma de decisiones dentro del marco de los sistemas pluralistas. Lo que ocurre es que para lograr que dicho procedimiento funcione correctamente es necesario introducir restricciones a las condiciones señaladas por Arrow para el procedimiento mayoritario. Diferentes autores (13) han buscado restricciones a estas condiciones, para que el principio de la mayoría presente un grado de más consistencia en sus resultados de agregación de preferencias individuales.

Una de las principales dificultades que presenta el método de la mayoría es que a veces las preferencias sociales generadas, cuando tenemos tres o más alternativas, no satisface las demandas de consistencia lógica del orden de preferencia de los individuos. Las "preferencias sociales" no serían del mismo tipo que las individuales. Dejaríamos de garantizar que la relación social que se obtenga fuese transitiva. Este es el contenido de la bien conocida paradoja del voto; hay tres individuos, tres alternativas para el primero la alternativa a) es preferida a la b) y la b) a la c); para el segundo la alternativa c) es preferida a la a) y la a) a la b); para el tercero la alternativa b) es

preferida a la c) y esta a la a); entonces por mayoría obtenemos que socialmente la alternativa a) es preferida a la b), la b) a la c) y la c) a la a), contrariamente a la hipótesis de transitividad. De hecho, esto da lugar a relaciones sociales cíclicas (14) para las preferencias individuales consideradas no hay ninguna alternativa que domine a las demás por mayoría simple. Tal incongruencia se le ha denominado paradoja de Condorcet (15), o paradoja de la votación que impide la racionalidad en la elección (fue Condorcet el primer autor que la propuso). El núcleo de la aportación de Arrow es una investigación en profundidad de la paradoja.

Un campo de investigación en los últimos años se ha ocupado de la formulación de condiciones sobre las preferencias individuales que garanticen la no aparición de la paradoja del voto.

La atención a esta línea de trabajo fue dirigida por D. Black (16). Black demostró que las preferencias sociales obtenidas por mayoría simple son transitivas si las preferencias individuales son unimodales. Esta condición puede describirse como sigue: las alternativas básicas pueden ser dotadas de una ordenación a

lo largo de un parámetro unidimensional t de tal forma que para todo individuo la satisfacción que una alternativa proporciona aumenta con un desplazamiento (respecto al parámetro t) hacia la alternativa que le es más preferida.

La condición de Black es suficiente para la transitividad de las preferencias sociales, pero no es necesaria, lo que hace dudar de su consistencia.

Otra segunda dificultad en relación con el principio de la mayoría, es que este principio no toma en consideración el grado de preferencia. Podría intentarse superar esta debilidad del mecanismo de la mayoría introduciendo un sistema que implique votos ponderados (17), que tengan en cuenta las intensidades relativas con que los individuos valoran las distintas alternativas.

Entre tales procedimientos se encuentra la votación preferente (método posicionista o de Borda), es decir un sistema que consiste en que cada votante

ordena las distintas alternativas a través de una agregación, asignando a cada una de ellas una puntuación, por ejemplo: tres puntos a la primera alternativa, dos a la segunda y uno a la tercera. La alternativa seleccionada sería así aquella con la puntuación más alta. El fundamento de este sistema descansa en identificar puntos con utilidad; la alternativa con mayor número de puntos representa la de utilidad mayor y por tanto debe ser elegida. En esta misma línea está el procedimiento basado en la votación por puntos (18), donde a la alternativa más preferida se le asigna un cierto número de puntos, un número menor a la siguiente y así sucesivamente. Dicho procedimiento permite que los ciudadanos expresen la intensidad de sus preferencias. Estos enfoques mejoran la revelación de las verdaderas preferencias comunitarias reduciendo algo el problema que se presentaba.

La conclusión de todo este planteamiento acerca del principio de la mayoría, es que su aplicación presenta dificultades a la hora de revelar las preferencias sociales, pero que esto no implica que no se utilice dicho sistema de votación como un medio de producir resultados razonablemente satisfactorios en el proceso de toma de decisiones.

NOTACION FORMAL. Enfoque axiomático del método de la mayoría simple (17).

Consideraremos n individuos y dos alternativas X e Y . Formalizaremos la noción "el i -ésimo individuo prefiere X a Y mediante la expresión $X P_i Y$; y que el " i -ésimo individuo es indiferente entre X e Y " por $X/i Y$.

A cada individuo le asociamos una variable D_i que toma los valores -1 ó 1 para cada una de las situaciones

La función en que estamos interesados es de la forma $D = f(D_1, D_2, \dots, D_n)$ función de decisión colectiva.

Para que dicha función coincida con el conocido método de la toma de decisiones colectivas por mayoría simple introduciremos 4 condiciones.

Condición I: que en dicha función, cada conjunto de preferencias individuales conduzca a una elección única y definida para el grupo, o sea que la función de decisión colectiva esté definida.

Condición II: cada individuo reciba igual trato en lo que respecta a su influencia sobre el resultado. Esto significa que en $f(D_1, D_2, \dots, D_n)$ deberíamos poder intercambiar dos variables cualesquiera sin cambiar por ello el resultado. La función pues de decisión colectiva es simétrica en sus argumentos.

Condición III: establece que el método de decisión de grupo no debe favorecer a ninguna de las alternativas,

$$f(-D_1, -D_2, \dots, -D_n) = f(D_1, D_2, \dots, D_n).$$

Condición IV: es que responda "positivamente" a los cambios en las preferencias individuales.

Si el procedimiento de la mayoría simple cumple estas 4 condiciones, llegaremos a obtener unos resultados adecuados en una elección social.

2.3. EL INDIVIDUO Y SU PARTICIPACION DENTRO DEL GRUPO COMO FORMA DE ACCION SOCIAL.

Intentamos explorar a través de la argumentación expuesta por Marcur Olson en "The logic of collective action" (1965), cómo y bajo qué condiciones los individuos pueden organizar su comportamiento en asociaciones cooperativas voluntarias, en orden a obtener el máximo apoyo para influir en algún sentido sobre una determinada "política" del Gobierno.

Consideramos dos teorías dominantes sobre el comportamiento del grupo: la Teoría "del interés común" y la "Teoría económica" del comportamiento del grupo. A través de la primera se intenta identificar al grupo como un todo orgánico que persigue el "interés común" de los miembros del grupo, es decir, incrementar los beneficios privados de sus miembros obtenidos sólo a través de una acción colectiva.

El "interés común" puede ser compartido por todos los miembros del grupo y entonces el grupo puede ser tratado como un individuo (19). En cuanto a la segunda

se considera al grupo como un conjunto de individuos independientemente motivados, quienes se organizan voluntariamente motivados para perseguir su interés sólo en pequeños grupos.

El análisis de M. Olson, consiste en su mayor parte en ver cómo el interés común puede ser importante en la motivación de los comportamientos de los grupos. Los grupos proporcionan acciones colectivas a sus miembros. A éstos pues, les conviene pertenecer a la organización o grupo ya que contribuyendo a ella colaboran en su éxito y de ese modo incrementan sus beneficios. El problema radica en saber si la contribución del individuo en el grupo acrecienta el beneficios que él obtiene en grado suficiente como para que valga la pena hacerla, ya que cuando son muchos los miembros del grupo es poco probable que el beneficios que reciba el individuo a raíz del éxito del grupo sea significativo.

Una medida gubernamental, constituye un excelente ejemplo de una "acción colectiva". La persona que tiene probabilidad de beneficiarse con esa medida obtendrá automáticamente ventajas si aporta una suma de dinero para apoyar a un grupo que trabaja en favor de esa medida. Por lo tanto, la existencia de sindicatos o gru

pos de presión depende de que el interés personal de los miembros sea logrado a través de los beneficios colectivos suministrados (20).

M. Olson (21) insiste en que en toda organización o grupo (incluso el Gobierno) que proporciona una acción colectiva, además del apoyo de los beneficiarios, se buscan otros motivos, distintos de la obtención de la acción, que hace que los individuos o ciudadanos con tinguen contribuyendo al grupo. M. Olson los llama "incentivos selectivos", esto es, beneficios que pueden proporcionarse a los miembros y rehusarse a los no miembros, ofreciendo así una ventaja específica que compense los costes de pertenecer a la organización.

En ausencia de "incentivos selectivos" económicos o sociales que podrían hacer provechosa la incorporación a un grupo, la razón para unirse a dicho grupo tiene que ser altruista. El patriotismo es probablemente el motivo más fuerte, no económico, para elogiar una organización en el actual momento. Muchos grupos tienen fuerza adicional y unidad, debida a sus fuentes de poder ideológico.

Los "incentivos selectivos" son importantes principalmente en los pequeños grupos y juegan un papel en los grandes grupos sólo cuando el grupo grande es una federación de grupos pequeños. Por tanto, los individuos participan en los grupos en cuanto que contribuyen a lograr el "interés común" que motiva a sus acciones individuales. Es decir, el grupo les ayuda a alcanzar o lograr lo que ellos no podrían satisfacer eficientemente a través de su acción individual. Debido a esta participación en el "interés común" los individuos tienen un incentivo a trabajar con otros individuos, a perseguir sus intereses, a revelar sus preferencias y a tomar parte en los costes que acarrea la acción de grupo. El problema que se plantea es cómo el individuo podrá lograr más fácilmente el "interés común" en los grupos pequeños o en los grandes.

Los grupos pequeños tienen el problema de su organización, así como el de formar lo que ha de ser "el comportamiento del grupo" encaminado a promover el "interés común" de sus miembros.

En los grupos grandes el "interés común" no es suficiente para motivar el comportamiento del grupo.

2.3.1. EL TAMAÑO DEL GRUPO Y LOS COSTES DE LAS DECISIONES COLECTIVAS.

La dificultad de analizar la relación entre el tamaño del grupo y los costes de participación del individuo en el grupo es debido particularmente al hecho de que cada individuo en un grupo puede dar un diferente valor a la acción colectiva buscada por su grupo. Cada grupo, buscando una acción colectiva por otra parte, se enfrenta a una diferente función de coste. El coste de realización de una acción colectiva aumenta con el número de individuos a que afecta dicha decisión. Algunas veces, un grupo debe establecer una organización formal antes de poder realizar una acción colectiva, y el coste de establecimiento de una organización vincula el que el coste de realización de la acción sea relativamente elevado.

Cualquier organización se encontrará, probablemente, que a medida que el número de miembros del grupo aumenta más allá de un cierto punto, el coste de realización de la acción y funcionamiento efectivo del grupo aumenta desproporcionadamente. A corto plazo el coste de tomar una decisión colectiva (C) estará en función del nivel de participación de los individuos dentro del grupo (T), por tanto $(C = f(T))$ (22).

El nivel de participación aumenta o disminuye en razón de que los beneficios que el individuo obtenga del grupo sean mayores que el beneficio que obtendría al actuar independientemente.

Es evidente que si hay alguna manera de realizar una acción colectiva con un coste suficientemente bajo en relación al beneficio que cada persona en el grupo obtendría actuando por él mismo, entonces hay alguna presunción de que la acción colectiva sería realizada.

Un individuo se beneficiará de la acción del grupo, siempre y cuando el número de miembros que compone el grupo sea reducido así como también de cual sea su participación para el logro de la acción en relación a los demás miembros del grupo. Así pues, el total ganado del grupo dependerá del nivel de participación de sus miembros para el logro de la acción colectiva (T) y del tamaño del grupo (S_g), el cual depende no sólo del número de individuos en el grupo, sino también de lo que corresponde o participa cada individuo en el grupo. El beneficio que obtiene un sujeto miembro del grupo dependerá de la fracción (F_i) que obtiene del beneficio del grupo.

Las ganancias obtenidas por el grupo (Sg T) puede también ser llamado Vg por "valor" del grupo, y el beneficio obtenido por el individuo Vi se denomina "valor del individuo". La fracción (Fi) deberá entonces igualar Vi/Vg y lo ganado por el individuo debería ser Fi Sg T. La ventaja (Ai) que cualquier individuo obtendría participando en la decisión colectiva del grupo, estará en función de lo ganado por el individuo con la realización de esa acción colectiva menos el coste de realización y funcionamiento del grupo (23).

Cada individuo del grupo tendrá un incentivo a participar en la acción hasta el punto de que $Fi(d Vg/dT = -dC/dT)$. Todos los sujetos del grupo participan en los costes del grupo en función de los beneficios que esperan obtener. Así, lo primero que suponemos es que el individuo gana o pierde tomando parte en las diferentes acciones colectivas. Esto dependerá de los tipos de ventaja que experimente el individuo ($Ai = Vi - C$), con cambios en T, esto es:

$$d Ai/dT = \frac{dVi}{dT} - \frac{dC}{dT}$$

Para un máximo $dAi/dT = 0$. Dado que $Vi = Fi Sg T$ y Fi y Sg son, por ahora constantes:

$$d (Fi Sg T)/dT - dC/dT = 0$$

$$Fi Sg - dC/dT = 0$$

En casos donde F_i y S_g no son constantes,
el máximo es dado cuando:

$$d(F_i S_g T)/dT - dC/dT = 0$$

$$F_i S_g + F_i T (dS_g/dT) + S_g T (dF_i/dT) - dC/dT = 0$$

Esto indica la ventaja de la acción colectiva que un individuo obtendría si actuara a través de un grupo, en vez de actuar independientemente. Este resultado lo podemos obtener intuitivamente, ya que el punto óptimo es encontrado cuando:

$$dA_i/dT = dV_i/dT - dC/dT = 0$$

$$\text{y ya que } dV_i/dT = F_i (dV_g/dT)$$

$$F_i (dV_g/dT) - dC/dT = 0$$

$$F_i (dV_g/dT) = dC/dT.$$

Esto significa que la ventaja óptima que un individuo pueda obtener de una acción colectiva, es encontrada cuando la tasa de ganancia del grupo, multiplicado

por la fracción que de lo ganado por el grupo el individuo obtiene, iguala a la tasa de crecimiento del coste total de la acción colectiva (24).

Pero lo que en la mayoría de los casos no está especificado es cuanto más se podrá actuar, y ello es claro que el punto óptimo para el individuo que actúa independientemente, será presumiblemente cuando

$$F_i > C/V_g$$

Para ello es necesario que

$$V_i/V_g > C/V_g \quad \text{entonces} \quad V_i > C$$

Así si $F_i > C/V_g$ la ganancia para un individuo desde la apariencia de que la acción colectiva es realizada, excederá el coste. Esto significa que hay una presunción de que la acción colectiva será realizada si el coste de la acción colectiva es en el punto óptimo para cualquier individuo del grupo tan pequeño en relación a la ganancia del grupo en conjunto.

En resumen, lo normal es que hay una pre
sunción de que una acción colectiva será realizada
 si, cuando la ganancia por el grupo del bien colectivo
 está aumentado en $1/F_i$ veces la tasa de aumento
 en coste total de la realización de la acción,
 esto es, cuando

$$\frac{dV_g}{dT} = \frac{1}{F_i} \left(\frac{dC}{dT} \right)$$

el beneficio total del grupo es el más grande múltiplo
 del coste de aquella acción en que las ganancias
 hacia el grupo forman parte de las ganancias hacia
 el individuo en cuestión, esto es

$$V_g/C > V_g/V_i$$

Cuando un grupo desarrolla una acción co-
 lectiva a costa de un precio mayor, encuentra que
 el primer resultado de la acción obtenida será más
 caro que los subsiguientes resultados, ello es debido
 a veces a la necesidad de crear una organización
 para poder realizar la acción colectiva. Hay dos
 cuestiones que un individuo, en un grupo de no mercado,
 debe considerar: 1º) Es sí el beneficio
 total que obtendría realizando alguna parte
 de la acción colectiva excedería al coste total

de dicha acción, 2º) Otra cuestión es, hasta que punto se llevará a cabo la acción y la respuesta depende, además del coste total, del coste y beneficio marginal.

La realización óptima para obtener una acción colectiva por parte de un grupo entero, debería ser dada cuando la ganancia del grupo fuera incrementada en la misma tasa que la del coste de la acción.

Cuando $(dVg/dT) = dC/dT$, cada individuo del grupo debería tener un incentivo para participar más en la acción colectiva, hasta

$$F_i (dVg/dT = dC/dT) \text{ y dado } \sum F_i = 1$$

Cada miembro del grupo soportará una fracción F_i del total del coste, así que la carga de realizar la acción pública, sería compartida en la misma proporción que los beneficios serán distribuidos.

Hay una tendencia en los pequeños grupos hacia una realización subóptima de acciones colectivas.

Dado un número de individuos más amplio en el grupo, permaneciendo las demás cosas igual, la participación más pequeña de F_i será, entre todos los miembros del grupo la que más se acerque a la suboptimalidad. Entonces los grupos con más amplio número de miembros, generalmente serán menos eficaces que los grupos con el más pequeño número de miembros.

La participación de (F_i) de cualquier miembro dependerá, no sólo de cuántos miembros hay en el grupo, sino también del grado de participación (S_i) del miembro individual. Esto es, dependerá del compromiso contraído por el individuo para un nivel dado de realización de la acción colectiva (25). Un grupo compuesto de miembros de desigual (S_i), y por lo tanto, desigual (F_i), mostrará menos tendencia hacia la suboptimalidad (y será más probable que lleven a cabo una acción colectiva) que otro grupo idéntico compuesto por miembros de igual tamaño. En los pequeños grupos con intereses comunes que están relacionados, hay sistemáticamente una tendencia a que los miembros que tienen más incentivos en alcanzar un resultado, exploten a los que tienen menos incentivos por lograr ese mismo resultado.

El comportamiento de los pequeños grupos interesados en acciones colectivas puede a veces ser

muy complejo. Hay unos ciertos arreglos institucionales y presunciones de comportamiento que no siempre llevarán a una suboptimalidad.

Las condiciones necesarias para que una realización óptima de una acción, a través de un comportamiento independiente y voluntario de los miembros de un grupo, pueda establecerse, se darán cuando el coste marginal de las unidades adicionales de la acción colectiva deban ser compartidas en la misma proporción que los beneficios adicionales. Si el coste marginal está compartido de cualquier otra forma, la cantidad de una acción colectiva será subóptima (26).

En cualquier grupo, en el cual la participación es voluntaria, el miembro o miembros que participen en el coste marginal por encima de sus participaciones en los beneficios adicionales, contribuirán a frenar el logro de realización de una acción colectiva antes de que el tamaño óptimo del grupo haya sido alcanzado.

Para enterarse si un grupo realizará él mismo la acción colectiva es necesario:

1º) Descubrir la participación óptima de cada individuo en la acción colectiva del grupo. Esto es cuando

$$F_i (dV_g/dT) = dC/dT$$

Si F_i no es constante, el óptimo individual será dado

$$F_i (dV_g/dT) + V_g (dF_i/dT) = dC/dT$$

2º) Determinar si cualquier miembro o miembros del grupo encontrarían que el beneficio propio se alcance si $F_i > C/V_g$. Si para cualquier nivel de realización de la acción colectiva, la ganancia del grupo excede del coste total, más que de lo que excede la ganancia de un individuo, entonces hay la presunción de que la acción colectiva será realizada, pues entonces la ganancia para el individuo excede al coste total de realización de la acción colectiva para el grupo.

Los miembros individuales en grupos pequeños que no actúan en el mercado, deben tener en cuenta las reacciones de los otros miembros en sus acciones. En un grupo pequeño, cada sujeto se comportará estratégicamente intentando que los restantes sujetos del grupo modifiquen su comportamiento en función de su propia actuación. En grupos de un tamaño grande, tal interacción estratégica no suele ser relativamente importante, ya que el comportamiento de los individuos no puede influir sobre los comportamientos de los restantes sujetos para la realización de la acción colectiva. Incluso en los grupos grandes si un miembro del grupo prevé que los otros miembros del grupo participan en grado suficiente para realizar la acción, encontrará beneficioso no contribuir con su participación en el logro de tal acción.

La conclusión que se alcanza de este desarrollo teórico, es que la revelación de preferencias de los miembros individuales es más fácil de alcanzar en los grupos pequeños que en grupos grandes ya que estos consideran su actuación más positiva en los grupos pequeños, al tener un comportamiento con mayor influencia sobre la acción del grupo, que en los grupos grandes.

Por lo tanto a mayor dimensión del grupo, mayor ineficacia en la consecución de la revelación de preferencias sociales.

2.3.2. EL POLICY-MAKER Y EL COMPORTAMIENTO DE
LOS GRUPOS SOCIALES (27).

El policy-maker, se enfrenta con una serie de intereses de grupos, es decir, con tipos de organizaciones que funcionan en base al interés de sus miembros. Estos grupos presionan para mejorar las condiciones de bienestar económico de los miembros.

Los grupos son concebidos como un número de individuos con un común interés. Siguiendo a M. Olson, cada grupo actúa como si estuviese en un mercado competitivo, con intereses antagónicos en lo que se refiere al conseguir el mayor bienestar.

Los individuos tienen intereses en formar grupos, debido a las funciones que pueden ejecutar estos grupos en el esquema político de adopción de decisiones.

Los individuos a través de los grupos deciden cual tiene que ser el contenido de los programas económicos (prestación de servicios públicos), así como también los objetivos sociales y económicos, dichas expresiones, están ampliamente influenciadas por sus propias posiciones en la sociedad, y por sus propios intereses. Cada grupo puede dar diferentes valores a los bienes que busca, que se logren con los programas económicos. Esto les supondrá un coste de oportunidad. Es decir, cada grupo se enfrenta a una distinta función de coste en razón del programa económico que elija. A esto habría que añadir el coste que le supone al individuo el pertenecer a un grupo para, a través de él, obtener los bienes colectivos que se propone (coste del establecimiento de un grupo u organización).

a corto plazo $C = f(t)$ donde $T > 0$
siendo T tasa de nivel de obtención de los bienes colectivos.

La participación de los individuos viene en función de, 1º) el coste, 2º) el número de individuos que compone el grupo y 3º) de cuanto se beneficiará de los bienes obtenidos en relación a los demás del grupo.

Lo que un grupo hace dependerá sobre lo que los individuos en este grupo hacen y lo que los individuos hacen, depende de la relativa ventaja para ellos de las sucesivas alternativas de acción. El interés del individuo ha de estar unido al interés del grupo como un todo.

La participación del individuo dentro del grupo viene dada por la cantidad óptima que obtendrá y que satisfará a sus intereses. Dicha cantidad tendrá que hacer coincidir el beneficio que espera obtener con el coste que le resulta de participar.

El policy-maker buscará, a través de esos intereses particulares, la manera de llevar a cabo una actuación que alcance los objetivos propuestos por la mayoría de los grupos. Es decir, que su actuación económica sea satisfactoria para los grupos.

El policy-maker se comporta como miembro de un grupo, las elecciones que hagan estarán en consonancia con los intereses del grupo. El tipo de

comportamiento será estratégico como sujeto miembro del grupo. Se tiene que enfrentar a otros grupos, y ello induce a la negociación. Cuando la negociación se lleva a cabo a través de grupos pequeños, es factible la realización de acuerdos voluntarios. Los programas económicos deberán reflejar las preferencias de los individuos que componen los grupos. El comportamiento de un policy-maker difiere, según pertenezca a un grupo pequeño o grande, el tipo de negociación cambiara. Como ha señalado Buchanan, en el caso de los grupos grandes, los policy-makers, se encuentran menos vinculados a los intereses de grupo, y su actuación es a veces independientemente de los programas de partido, a pesar de que reconocen que el resultado de la acción individual e independiente no es óptimo para cada uno de los miembros del grupo.

En base a esto, el policy-maker, tendrá que construir su función de comportamiento. Las condiciones necesarias para que dicha función sea coherente, tendrá que descansar en hipótesis individualistas (las preferencias de los individuos que componen los grupos de la sociedad, y en hipótesis institucionales, necesidad y sentimientos de los grupos).

El artífice de la política económica llegará a formar sus funciones de preferencias a través de un comportamiento de maximización dentro de la actividad económica, motivado por intereses de clase por intereses ocupacionales. En otras palabras, por intereses de grupo. Sus decisiones, estarán delimitadas por los intereses de los diferentes grupos hacia los programas públicos, ya que estos grupos actúan para maximizar su bienestar económico, individualmente apropiable.

2.4. EL PROCESO DECISIONAL VISTO DESDE UN EN- FOQUE INDIVIDUALISTA.

La teoría que analiza el autor J. Buchanan (28), considera que los individuos separadamente y en grupo toman las decisiones referentes a la utilización de los recursos económicos, bien sea a través de mercados organizados, o bien sea participando en procesos políticos organizados.

Para J. Buchanan, la adopción de decisiones políticas es un proceso complejo e intrincado, en el que los individuos deben seleccionar o escoger el esquema estructural para la elección misma, es decir, deben escoger las instituciones bajo las que diariamente se realizan las elecciones políticas. La participación individual en la adopción de decisiones no ha sido concienzudamente analizada.

J. Buchanan, analiza pues, dos niveles en los que se pueda dar una participación del individuo en el proceso decisional.

Considera un primer nivel donde existen algunas constituciones o instituciones políticas impuestas al individuo desde fuera, y que especifican la forma como deben tomarse las decisiones políticas. En base a este tipo de instituciones, los modelos de decisión vienen ya configurados o predefinidos sin participación del individuo, dando lugar a un tipo de políticas con unas características determinadas. Estas instituciones afectan al comportamiento del individuo, y por consiguiente, a sus preferencias dando lugar, en la hipótesis de que las decisiones se tomen a través de los procesos de votación, a diferentes resultados políticos (diferentes políticas) (29).

En todo momento, nos estamos moviendo en un modelo democrático en el que los ciudadanos del grupo colectivo efectivamente participan en la formación de las decisiones del grupo.

Según Buchanan, la elección del individuo debe versar sobre las reglas o instituciones que van a regir el proceso de decisión. Así por ejemplo, "ha de decidir sobre la institución de pago, para los

bienes públicos, la estructura fiscal. Debe decidir, sobre la cantidad y combinación de bienes públicos que serán ofrecidos según esta estructura, la dimensión y composición del presupuesto". Todo esto equivale a fijar las reglas del juego, y por consiguiente, ayuda a reducir los costes de adopción de decisiones. El jugador no conoce, en el momento en el que debe ponerse de acuerdo con los restantes jugadores sobre las reglas según las cuales se desarrolla el juego, que conjunto particular de reglas será el más beneficioso para él, ni las ulteriores fases del juego. En esta situación, cada jugador potencial estará motivado a seleccionar un conjunto de reglas que le parezcan eficientes o imparciales, y así tener una posibilidad imparcial de ganar (30).

J. Buchanan en su análisis de la elección individual se basa en la hipótesis de que el individuo actúa para maximizar su propia utilidad. En otros términos, su enfoque no reconoce la existencia de un interés público y se presume que los individuos actúan simplemente como maximizadores de utilidad.

Sin embargo, Buchanan, admite la posibilidad de que a través de este enfoque, pueda compatibilizarse la concepción de tipo individualista y el interés público, ya que el individuo por medio de su propio comportamiento de maximización , de su utilidad escogerá reglas que serán eficientes para el grupo, considerado como un conjunto. Y el consenso entre todos los miembros sobre un conjunto común de reglas es conceptualmente o potencialmente posible (31).

Las instituciones políticas, continúa Buchanan, no pueden ser manipuladas, son elementos de negociación de carácter permanente. El gobierno puede funcionar más adecuadamente si una amplia proporción de sus operaciones diarias se realizan dentro de una estructura constitucional casi permanente. Los individuos no han de considerar el proceso gubernamental como nada más que los medios disponibles a través de los cuales coaliciones separadas pueden explotar a otras.

Desde esta perspectiva, de la elección colectiva, Buchanan junto con Tullock, en su obra The

Calculus of Consent Logical Formations of Constitutional Democracy (32) se ocupan de explicitar la importancia de la negociación entre los participantes en el proceso de votación a través del intercambio o comercio de votos con la finalidad de conseguir una mayoría en las propuestas en que están interesados. De esta manera, intentan reducir los costes de adopción de decisiones basadas en las funciones de votación. Estos costes se incrementan a medida que es mayor el número de personas que deben estar de acuerdo (33). J. Buchanan y Tulloch, consideran que la mejor forma de hacer mínimo los costes de las decisiones, y por consiguiente hacer factibles los resultados políticos es a través de la negociación, es decir, del intercambio de votos entre los participantes en el proceso de votación.

Sin embargo la aceptación, en una primera etapa, por parte de Buchanan, del modelo individualista como el más apropiado para la conciliación de intereses divergentes parece estar en contradicción con este último enfoque. Lo que pretende el autor en este último trabajo, es a través del modelo individualista, salvar el interés público, como

ya hemos dicho antes, mediante la distinción entre la etapa constitucional de fijación de reglas, y la etapa operacional, donde las decisiones políticas suelen reducirse a luchas que sostienen intereses individuales o colectivos antagónicos.

La aceptación, por parte de Buchanan de este modelo individualista, como el apropiado para su análisis, entraña un juicio de valor con dos aspectos distintos. El primero al concebir el interés del Estado como si se derivara del interés del individuo y el segundo, al considerar al proceso político como "factor" a nivel de opciones individuales (33 bis).

La conciliación entre intereses públicos e interés privado, en Buchanan, se produce por medio de cierta fuerza moral ejercida por el interés público sobre la conducta individual. La conducta política del individuo se convierte necesariamente en conducta moral.

El esclarecimiento de las dos etapas mencionadas anteriormente y las consecuencias que derivan de su comprensión, representan el aporte central de la teoría de Buchanan.

Es preciso distinguir con claridad entre la toma de decisiones políticas cotidianas y la toma "constitucional" de decisiones en la que caben considerar a los individuos como participantes en las opciones relativas a las reglas en función de las cuales se toman las subsiguientes decisiones cotidianas. En esta segunda serie de "decisiones" según Buchanan es posible conciliar los distintos intereses individuales con algo que, con cierta legitimidad cabría denominar "intereses públicos". En el nivel constitucional, la unanimidad o consenso resulta importante ya que proporciona el único criterio mediante el cual pueden jugarse las mejoras de reglas e instituciones sin introducir una escala de valores explícita. El criterio de la unanimidad no es sino la traducción a términos políticos del conocido criterio de Pacto para evaluar los cambios de políticas (34).

Las implicaciones de este enfoque, Buchanan las ha referido al funcionamiento de las instituciones políticas existentes. Examina la eficacía positiva de la institución política elegida por unanimidad para promover los resultados que el individuo desee ver logrados a través del proceso político, considerando que las estructuras de decisión política son en lo fundamental medios institucionales para llegar a decisiones "correctas". Llegando a la conclusión de que para poder formular juicios significativos sobre problemas, por ejemplo de política económica es necesario de antemano llevar a cabo un riguroso análisis de las instituciones que rigen las decisiones políticas.

2.5. LA ELABORACION DE LOS PROGRAMAS POLITICOS
ECONOMICOS EN EL MARCO DE UNA DEMOCRACIA COMPETITIVA(35).

La contribución de A. Downs al proceso decisional supone un análisis de competencia entre los partidos políticos, motivado directamente por el deseo de adoptar las medidas gubernamentales a las que aspiran los votantes. Los partidos satisfacen esas aspiraciones como un medio de promover su objetivo primordial: acrecentar al máximo sus votos.

El modelo de A. Downs, explica la política del gobierno como un medio para obtener votos. Las políticas económicas son unos instrumentos de maximización de votos. Tal maximización de votos no supondrá, necesariamente, un máximo de bienestar para la comunidad.

Según A. Downs, cada gobierno está regido por hombres y ya que todos los hombres deben tener motivos privados para cumplir sus funciones sociales,

la relación estructural entre la función del gobierno y los motivos de los que la desempeñan es un determinante crucial de su comportamiento (36).

De esta manera, Downs, elabora un modelo teórico de comportamiento político, partiendo de una definición de gobierno democrático. Ello supone la existencia de un sistema político pluralista en el que prevalecen una serie de condiciones:

- a) Dos o más partidos compiten en elecciones periódicas para controlar la estructura del gobierno (37).
- b) El partido o coalición de partidos que obtiene una mayoría de votos gana el control de la estructura de gobierno hasta la próxima elección (38).
- c) Los partidos perdedores nunca intentan impedir que los que ganan desempeñen su función (39) ni los que ganan utilizan el poder obtenido para eliminar la capacidad de los perdedores para competir

en la próxima elección.

- d) Cada ciudadano tiene sólo un voto en cada elección (40).

Y en el que se dan una serie de axiomas:

- 1) Cada partido es un conjunto de personas que intentan controlar la estructura de gobierno por medios legales.
- 2) El partido o coalición que gana la elección tiene el completo control sobre las acciones del Gobierno hasta la próxima elección.
- 3) Los poderes económicos del Gobierno son limitados.
- 4) El partido en el poder no puede restringir la libertad política de los partidos de la oposición.
- 5) Cada agente en el modelo, actúa racionalmente en todo momento.

De esta manera, la función social de los partidos políticos, que es formular y ejecutar políticas cuando están en el poder, se configuran como un subproducto de su motivo privado, que es obtener la renta, el poder y el prestigio, derivado del cargo.

Downs, se centra en destacar la función de los partidos políticos en la formación de las preferencias de los votantes. Los contextos en que va a basar su modelo son:

- a) Un mundo en que exista conocimiento perfecto e información gratuita por parte de los políticos.
- b) Un mundo en el que el conocimiento es imperfecto y la información es costosa (41).

En el primer supuesto, las acciones del gobierno son una función del camino que se espera si gan los votantes para votar y de las estrategias de la oposición.

Los votantes votan de acuerdo con los cam
bios en la utilidad de sus rentas derivadas de la ac
tividad del gobierno y de las alternativas ofrecidas
por la oposición.

El elector, que se supone racional y per-
fectamente informado comparará las ganancias que po-
drá obtener de cada partido si está en el poder. Es
estas ganancias son calculadas con arreglo a las actua
ciones efectivamente realizadas por los partidos cuan
do estuvieran en el poder. Sólo se abstendrá si al
ser las ganancias calculadas no tiene voluntad de cam
bio.

El modelo que emplea A. Downs es bipartida
rio y ordena a los votantes a lo largo de una dimen
sión en el espectro izquierda-derecha. Este modelo,
sólo es aplicable si se sostiene el supuesto de que
los partidos conocen perfectamente las preferencias
de los votantes y que éstos, a su vez, tienen un co-
nocimiento completo de los resultados reales de las
medidas aplicadas por el partido oficial y del efec-
to hipotético de las propuestas alternativas del par
tido opositor.

Los partidos intentan, por supuesto, en base a esto diferenciar sus políticas, pero sin mo verse hacia los extremos del espectro político, es decir, completo laissez-faire, total colectivismo, para así no perder los votos moderados.

El modelo de Downs, explica la política del gobierno hacia la distribución. Los gobiernos, tienen el poder de distribuir la renta, vía impuestos o vía inflación. En el modelo de Downs, los gobiernos tendrán objetivos distributivos y redistribuirán la renta si ello les ayuda a maximizar votos.

En su libro, A. Downs, tiene en cuenta el fenómeno de la información costosa e incompleta. Este fenómeno influye directamente en el electorado y también en los partidos, en forma directa (al no conocer el electorado), y en forma indirecta (al planear las estrategias).

A. Downs, sostiene que la lógica de los costos de la información es exactamente igual a la

de los costos de la votación. Si la intención de un elector racional deber ser utilizar su voto para influir en los actos gubernamentales, cabe suponer que aquél tendrá alguna idea de los efectos que se producirán si gana un partido y, no otro, y de la manera en que esos efectos se relacionarán con sus propios intereses y preferencias en materia de valores.

Pero los partidos también responden a los costos de la información entre los electores, no sólo haciendo hincapié en paquetes de medidas especiales, sino creando y sosteniendo ideologías (42).

Cuanto más se acercan los partidos en el plano ideológico, tanto mayor es la probabilidad de que los electores no voten de acuerdo con la ideología, sino basándose en otros factores.

¿Qué beneficio obtiene el individuo al votar?, siguiendo a Downs: el valor del voto es el valor del supuesto efecto que éste tendría para cambiar

lo que sucedería si no se votara. Para hacer este cálculo, el individuo se vale de la "diferencial partidaria", esto es en que medida mejoraría su situación si el partido de su preferencia triunfase en las elecciones, y multiplica luego ese dato por la probabilidad de que su voto modifique el resultado de la elección de modo tal que su partido gane en vez de perder (43).

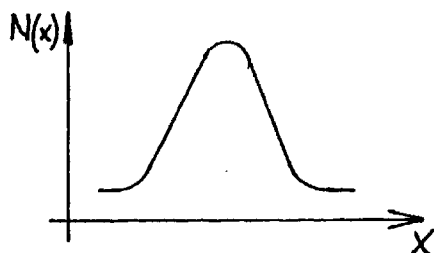
Así pues formulamos la decisión del individuo votante en términos de "recompensas" y "costos".

Sin embargo, Riker, afirma que la gente vota porque ello le produce satisfacciones que no derivan de la esperanza de que alcanzara los resultados deseados (44).

Los ciudadanos de una democracia, consideran que el sistema político les beneficia por eso participan con su voto, aunque a veces algunos ciudadanos afrontarán un costo a corto plazo (votar) para asegurar el beneficio a largo plazo: la perpetuación del sistema (45).

2.5.1. EL TEOREMA DEL VOTANTE MEDIO.

Harold Hotelling (46) fue el primer autor en presentar el teorema del votante medio, como el resultado de una votación acerca, por ejemplo, de un programa económico, que podría ser elección en una democracia representativa de dos partidos. H. Hotelling, representa gráficamente el estado de la opinión pública sobre dicho resultado, mediante una curva cuya ordenada $Y = N(X)$ es la probabilidad de que un individuo dado adopte una actitud acerca de dicho resultado sobre una dimensión o eje de ideología derecha-izquierda y cuya abscisa represente el programa preferido por cada votante. Si cada votante vota por el programa económico que presenta el partido que está más cerca de su posición ideológica. El estado de la opinión de los votantes podría ser representado por una curva unimodal simétrica. Esto hace que los dos partidos tengan interés en adoptar la misma posición sobre el eje de distribución.



La opinión pues, se reparte uniformemente en torno a una posición media. En este caso, los partidos tienen interés en proponer unos programas idénticos, lo que refuerza el consenso social. ya que la opinión óptima para los partidos que quieren imponer sus programas es la del votante medio.

Sin embargo, los supuestos introducidos en este teorema no son lo bastante realistas. Nos encontramos en la realidad con que algunas veces los votantes se abstienen, o que ellos están confundidos cuando los programas que tienen que elegir están demasiado juntos (47). Seguimos suponiendo que el votante siempre vota por una alternativa de entre aquellas que le han sido colocadas para votar, la que está más cerca de su posición óptima. En este caso, al no poderse reducir la opinión pública a un número único sobre un eje de referencia, y al depender de múltiples variables, es difícil encontrar tipos de estrategias de comportamiento que lleguen a un resultado satisfactorio para el partido o partidos que quieran imponer sus programas económicos. Dichos partidos tienen que enfrentarse a un espacio multidimensional buscando estrategias, como pueden ser las coaliciones,

que les permitan conseguir el resultado propuesto.
 El problema de este tipo de estrategias, es que im
 pulsa a los partidos a una debilitación de su fun-
 ción ideológica a favor de un tipo de victoria o lo
 gro de votos (48).

2.6. UNA CONCEPCION DESCRIPTIVA DEL PROCESO DECISIONAL POLITICO (49).

Los procesos de decisión pública se tienen que considerar como un juego de poder, en el que el análisis político es uno de los instrumentos o armas del juego. El juego de poder es un proceso y un proceso continuo. El análisis de los intercambios es una técnica de negociación, no la propia política.

El contenido específico del concepto de interés público está en relación con los objetivos de actuación de los policy-makers. Dichos objetivos de actuación hacen referencia al normal funcionamiento de la economía, bajo nivel de desempleo, razonable estabilidad de precios, etc. El término interés público desempeña pues un papel dominante en el proceso decisional. El interés público se pone de manifiesto cuando las decisiones sobre programas públicos son tomadas por los propios individuos. El papel de éstos con respecto a los diferentes objetivos sociales ocupa una posición importante, ya que su grado de convicción acerca de los objetivos que han de imperar en una sociedad,

supone que se logren o no dichos objetivos. Por eso el interés constituye una base común que permite a los sujetos con diferentes convicciones ideológicas o con diversos sistemas de valores, promover unos objetivos pero bajo un orden destructivo (50).

El debate político, el voto, la influencia de los grupos de presión ayuda a que el interés público se transforme en objetivos concretos.

La conclusión que en alguna medida parece derivar de la obra de G. Colm es que en las decisiones políticas no se refleja simplemente el comportamiento de los individuos, sino que también influye los grupos de interés y la burocracia. De aquí que G. Colm, intente una formulación positiva o descriptiva del proceso de toma de decisiones (51).

2.7. LA DEFENSA DEL INTERES GENERAL EN LOS PROCESOS DECISIONALES.

Un representante característico de los enfoques llamados de "interés público" es Charles E. Lindblom (52). Aparece como un continuador de la obra de Gerald Colm y analiza el comportamiento del policy-maker desde una concepción positiva configurando las preferencias individuales junto con las preferencias de los grupos, líderes y burócratas (53).

Los que adoptan decisiones utilizan tácticas o estrategias para resolver sus problemas. Se establecen pues dos distinciones:

- a) Decisiones políticas que producen pequeños cambios.
- b) Decisiones políticas que producen grandes cambios. Esto equivale a la diferencia entre cambios estructurales y cambios en una estructura dada.

También hay que distinguir entre:

- a) Decisiones tomadas con un grado de conocimiento alto.
- b) Decisiones tomadas con un grado de conocimiento bajo.

Un cambio pequeño en una variable importante lo denomina "incremento de cambio" C.E.Lindblom distingue dos tipos de cambios incrementales. El primero es un cambio social que se repite ampliamente con respecto a los elementos alterados y con respecto al carácter y significado de los cambios. El segundo tipo de cambio incremental es el no repetitivo. (54).

Con respecto a esto, el autor deduce que el que adopta la decisión no intenta un análisis y valoración global, sino que sólo tiene en cuenta aquellas

políticas cuyas consecuencias conocidas o esperadas difieran incrementalmente el status quo. La elección entre estas políticas incrementales procede a través del análisis comparativo de las diferencias marginales o incrementales, es decir, clasificando en orden de preferencia los incrementos por los que difieren las situaciones sociales.

La estrategia del incrementalismo desarticulado hace necesaria la construcción de una función de bienestar social, o de un conjunto de principios que cubra todas las posibles situaciones.

Muy particularmente, la estrategia se adapta a: (55)

- 1) Las limitadas capacidades intelectuales del individuo.
- 2) Su limitado conocimiento.
- 3) Lo costoso del análisis.

El político no busca sólo las preferencias fundamentales del ciudadano y así tratar de obtener un óptimo que refleje esas preferencias, sino que por el contrario el político se empeña continuamente en el liderazgo reestructivo. No toma las preferencias como dadas, sino que en su lugar trata de moldear de nuevo esas preferencias. Está empeñado en un proceso continuo y dinámico de acción mutua entre sus propios criterios y los de su electorado. El político no es simplemente un negociador de compromisos entre poderosas fuerzas reconstituyentes, sino que puede influir e influye en el resultado introduciendo nuevas preferencias y reforzando las existentes.

La tarea del político es desviar preferencias. Este concepto del papel de líder de influir sobre los tipos de preferencia y los resultados políticos supone buscar un interés social.

Otro de los problemas que se plantean es la reordenación de las decisiones. Los que adoptan las decisiones tienen que ver que estas son interde-

pendientes, en el sentido de que, dentro de un conjunto, cada adaptador de decisión está en tal relación con cada otro adaptador de decisión (56).

Ch.E. Lindblom no analiza la naturaleza del interés público que emerge de la estrategia del incrementalismo desarticulado, sino que se limita a señalar que el proceso de alcanzar el acuerdo es necesario para establecer los valores de interés público. En el esquema de Lindblom los grupos de interés desempeñan un papel relevante (los grupos de interés no son totalmente considerados como egoistas o malos, sino que se configuran como representantes de valores auténticos de grupos que son la expresión de algo distinto del auto-interés individual.

Afirma el autor que el ajuste mútuo partidario no está necesariamente predispuesto en contra ni de los valores ampliamente compartidos, ni de los valores colectivos, ni de los valores contenidos en diferentes conceptos de interés público.

Para Ch.E. Lindblom la política es contemplada no en términos de maximización del bienestar, ya individual o de grupo, sino en términos de maximización del acuerdo y de ahí que lo más importante sea el proceso de alcanzar el acuerdo.

La diferencia esencial entre el enfoque individualista y el del interés público es la insistencia del segundo en la elección colectiva que viene expresada como una adicción de la elección individual pero sin embargo puese ser racional.

Pasos que considera Ch.E. Lindblom en un proceso de decisiones: (57)

- a) El político debe perseguir un adecuado conjunto de valores.
- b) Los objetivos de la política deben formularse claramente antes de escoger en-

tre políticas alternativas.

- c) El político debe tener una visión global de los problemas políticos y de las políticas alternativas.

En base a estos pasos se distinguen los siguientes tipos de decisiones:

- a) Decisiones que implican un amplio cambio y que son guiadas por una adecuada información y comprensión.
- b) Decisiones que implican un amplio cambio y no son guiadas por información.
- c) Decisiones que implican un pequeño cambio y tienen información.

- d) Decisiones que implican un pequeño cambio y no tienen información.

Continuando con la línea argumental del planteamiento de Lindblom conviene destacar que la estrategia del incrementalismo desarticulado se adapta 1) a la estrecha interrelación observada entre hechos y valores en el proceso de adopción de decisiones políticas 2) a la claridad de los sistemas de variables con que deba competir.

Según Ch.E. Lindblom la estrategia del análisis político es, por encima de todo, incremental. El presupuesto de este año ofrece solamente un cambio marginal en relación con el presupuesto del pasado año. En todos los campos se centrará la atención de los problemas nuevos, en los cambios y no en la comparación de las políticas totales. La estrategia de la decisión consiste en un proceso de selección y de elecciones entre los valores que se tienen que estimar.

La adopción de decisiones en un gobierno

pluralista está fragmentada entre niveles de gobierno, entre diferentes departamentos y agencias entre legisladores y administradores. La fragmentación es un corolario de un gobierno pluralista que sirva a objetivos distintos y contradictorios.

La fragmentación del proceso de decisión y la ausencia de valores convenidos y de objetivos, requiere la presencia continuada del ajuste mútuo partidario. Dicho ajuste describe el proceso del descubrimiento del valor y la reconciliación y consiste en la acción recíproca interpersonal y descentralizada entre los participantes en el proceso.

La estrategia del incrementalismo desarticulado trata también de analizar los intereses mejorativos y distributivos concibiendo políticas que satisfacen a objetivos múltiples y asignando, por medio de la negociación y el compromiso, una medida de la prioridad de valores.

Como conclusión diremos que lo que se ha tratado de ver a través de este enfoque es como los principales elaboradores o ejecutores de las diferentes políticas como les llama Lindblom, se presentan formando parte de una cadena causal que incluye no sólo las consecuencias inmediatas de sus acciones, sino también la influencia de efectos institucionales que constituyen las relaciones que motivan el funcionamiento del sistema político. De ahí la interrelación entre todos esos temas de causación que existen en la cadena decisional y los intentos realizados a través de ella para conseguir el interés público general (58).

N O T A S

(Capítulo II)

- (1) MUELLER, D.C. "Public Choice. A. Survey" Journal of Economic Literature, sept. 1976. Dicho autor a través de este artículo hace una síntesis de to das las contribuciones teóricas habidas en el cam po de la Public Choice.
- (2) TULLOCK, G. and MCKENZIE, R.B. "Modern Political Economy. An Introduction to Political Economy". Mc Graw-Hill Book Company, New York 1978, pág. 92.
- (3) WICKSELL, K. "A New Principle of Just Taxation" co rrespondiente a la obra "Classics in the theory of Public Finance" editada por MUSGRAVE, R. A. y PEA COK, A. (London Mac Millan & Co. 1958) pág 72-118.
- (4) BUCHANAN, J. "Public Finance and Public Choice" National Tax Journal. Diciembre 1975, 28 (4) pág. 383-94. Traducción al español, Revista Hacienda Pública, n°. 40.
- (5) ARROW, K. "Social Choice and Individual Values", 2a. edición. Yale University Press. New York 1963. Existe traducción al castellano editada por el

Instituto de Estudios Fiscales". El término dictatorial lo emplea dicho autor en el sentido de que un individuo impone sus preferencias estrictas sobre alternativas en todo caso.

- (6) OLSON, M. "The logic of collective action: Public goods and the theory of groups (Cambridge: Harvard University Press 1965) Cap. 2. Es el más importante trabajo en el análisis económico sobre comportamiento de grupos.

- (7) DOWNS, A. "An Economy Theory of Democracy" New York; Harper & Brother, New York, 1957. Traducido al español por "Teoría Económica de la Democracia". Edición Aguilar, 1973.

- (8) RIKER, W. H. "The theory of Political Coalitions". New Harvard: Yale University Press. 1962.

- (9) TULLOCK, G. "The Politics of Bureaucracy" Public Affairs, Press, Washington 1965.

- (10) BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. "The Calculus of consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy", An Arbor University of Michigan Press. 1962.

- (11) ARROW, K. "Social Choice and Individual Values".
Opus citada.

- (12) ATTALI, J. "Les modèles politiques". Presses Universitaires de France Paris, 1972. Traducido al español por Nueva Colección Labor, Barcelona, 1974.

- (13) SEN, A., PATTANAIK, P. "Necessary and sufficient conditions for rational choice under majority decision". Journal of Economic Theory, 1. 1969.

- (14) ARROW, K. (Opus citada)

- (15) DE CONDORCET, M.: "Essai sur l'application de l'analyse a la probabilité des Décisions Rendues a la Pluralité, des voix". Paris, 1785.

- (16) BLACK, D. "On the rationale of group decision-making". Journal of Political Economy 56. 1948, pág. 23-24. Traducción al español. Revista Hacienda Pública N° 44, pág. 274. Se utiliza la expresión unimodal, cuando las ordenaciones individuales son representadas con respecto a la misma sucesión básica, por curvas de un sólo máximo (simple-peaked).

- (17) MAS COLLEL, A. y SONNENSCHNEIN, H. "General Possibility Theorems for Group Decisions". Review of Economic Studies, 39, 1972.

- (18) COLEMAN, J.S. "The possibility of a Social Welfare Function" American Economic Review, diciembre 1966 pág. 1105-1122.

- (19) OLSON, M. Opus citada Cap. 3.

- (20) TULLOCK, G. y MCKENZIE, R.B. "Modern Political Economy". Opus citada New York, 1978, pág. 93. Cap. 6.

- (21) OLSON, M. Opus citada Cap. 3.

- (22) OLSON. M. Opus citada Cap. 3.

- (23) OLSON, M. Opus citada pág. 22. El tratamiento que hace el autor sobre el tamaño que puede tener el grupo y el coste que supone el pertenecer a ese grupo, lo hace cuando se refiere a grupos más bien pequeños no a grandes organizaciones.

- (24) OLSON, M. Opus citada pág. 23.

- (25) OLSON, M. Opus citada pág. 24.

- (26) ARANT, W.D. "The competition of the few among the many" Quaterly Journal of Economics L. XX. August (1956) 327-345. Las diferencias en el tamaño de los grupos pueden ser muy importantes. Este autor, hace referencia a ello al analizar la situación de pequeñas y grandes empresas en el mercado. Ver también JAMES, J. "An preliminary study of the size determinants in shall-group". American sociological Review, Volumen 16, pág. 444-474.

- (27) OLSON, M. Opus citada pág. 31.

- (28) Hemos intentado en este apartado sintetizar la aportación de OLSON, M. y hacer una aplicación para el caso que nos ocupa aquí que es el comportamiento de los policy-maker en el proceso de toma de decisiones. En esta misma línea está la aportación del profesor URILLO FERROL, F. "La nueva Economía Política". Revista Hacienda Pública Española, n°. 35, 1975, pág. 169.

- (29) BUCHANAN, J.M. "An Individualistic Theory of Political Process" in David Easton (ed). Varieties of

political theory pág. 25-37. Englewood Cliffs: Prentice Hall 1966. Traducción al español "Amorrortu Editores". Buenos Aires 1973. "Una teoría individualista del proceso político".

- (30) BUCHANAN, J.M. "Public finance in democratic process". Chapel Hill: The University of North Carolina Press 1967. Traducción al español bajo el título Hacienda Pública en un proceso democrático. Ediciones Aguilar 1973, pág. 215-217.

- (31) OLSON, M. "The Bases for Collective Action" "General Learning Corporation" 1971, pág. 1-18.

- (32) BUCHANAN, J. "An Individualistic Theory of Political Process" ind David Easton (ed). Varieties of political theory pág. 56-57. Opus citada. Traducción al español "Amorrortu Editores". Buenos Aires 1973.

- (33) BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. "The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy

An Arbor. University of Michigan Press 1962. Opus citada.

(34) BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. Opus citada, pág. 60-69.

(35) Para una más amplia comprensión ver BUCHANAN, J. M. "The Limits of liberty. Between Anachy and Leviathan". University Chicago Press 1975.

(36) BUCHANAN, J.M. Politics, Policy ant The Pigouvian Marginalism.Económica. 29 february 1962, pág. 17-28.

(37) DOWNS,A. "An Economy Theory of Democracy". New York: Harper & Brothers 1957. Existe traduccián al español con el título "Teoría económica de la democracia" Ediciones Aguilar 1973. El enfoque que realiza este autor por medio de su modelo competitivo, está en relación con la revelación de las preferencias indi-

viduales, a través del proceso político. Es un modelo útil para ampliar la comprensión del proceso de toma de decisiones.

(38) DOWNS, A. Opus citada, pág. 290.

(39) DOWNS, A. Opus citada, pág. 24.

(40) DOWNS, A. Opus citada, pág. 24.

(41) DOWNS, A. "An Economic Theory of Political Action in A Democracy". The journal of political economy 1957, pág. 137. Casi todo el contenido de este artículo está en el libro suyo anteriormente mencionado.

(42) DOWNS, A. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy". The journal of political economy, 1957, pág. 137. Casi todo el contenido de este artículo está en el libro suyo anteriormente mencionado.

- (43) DOWNS, A. Opus citada, pág. 138.

- (44) DOWNS, A. Opus Citada, pág. 140.

- (45) DOWNS, A. Opus citada pág. 142.

- (46) RIKER, W. "The Theory of Political Coalitions".
New Haven. Yale University press, 1962.

- (47) DOWNS, A. Opus citada, pág. 150.

- (48) HOTELLING. "Stability in Competition Economic. Journal, March. 1929, 39, págs. 41-57.

- (49) RAE, D.W. and TAYLOR, M. "Decision Rules and Policy Out-comes" British, Journal of Political Science Jan, 1971, pág. 71-90.

- (50) TULLOCK, G. "Problems of Majority Voting". Journal Political Economy Dec. 1959, 67, pág. 571-579.

- (51) COLM, G. "The theory of Public Expenditures "Annals of the American Academy of Political and Social Sciences". Volumen CLXXXIII, enero 1936, pág. 1-11.

- (52) COLM, G. "The Public Interest: Essential key to Public Policy". Incluido en la obra "The Public Interest". Ed. por C.J. Friedrich Atherton Press. Nueva York, 1966, págs. 115-128.

- (53) Para una exposición más amplia sobre la aportación de COLM, G. ver la síntesis que realiza el profesor RICARDO CALLE, en la Revista Anuario de Ciencia Económica. Colegio Universitario San Pablo, Madrid, 1973 en el artículo que se titula Economía Pública y elección colectiva, pág. 3.

- (54) LINDBLON, CH.E., "The Policy-Making Process". Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1968.

- (55) LINDBLON, CH. E. "The Intelligence of Democracy . Decision Making Through Mutual adjustment". The free Press New York, 1965.

- (56) BRAYBROOKE, D. y LINDBLON, CH.E. "A Strategy of Decision, Policy Evaluation as a Social Process". The Free Press Nueva York, 1963, pág. 62 y siguientes.

- (57) LINDBLON, CH.E. "The Intelligence of Democracy". Decisión Making Throug Mutual adjustment". The free Press New York 1965, pág. 3o5 y siguientes.

- (58) LINDBLON, CH.E. "The intelligence of Democracy..." Opus citada, pág. 21-22.

(59) BRAYBROOKE, D. y LINDBLON, CH.E. "A strategy of decision". Opus citada págs. 68 y 69.

(60) LINDBLON, CH.E. "The intelligence of democracy..."
Opus citada, pág. 285.

C A P I T U L O I I I

EL COMPORTAMIENTO DE LOS POLICY-MAKERS EN EL PROCESO
DE TOMA DE DECISIONES.

In its broadest definitional, collective action is the enactment and enforcement of law. The justification for all collective action, for governement, lies in its ability to make men better off. This is where any discussion of the bases for collective action must begin.

James Buchanan
The Bases for Collective Action

Machine politicians are simply the response to the fact that the electoral mass is incapable of action other than a stampede, and they constitute an attempt to regulate political competition exactly similar to the corresponding practices of a trade association.

Joseph Schumpeter
Capitalism, Socialism, and Democracy.

La tarea específica del político, consiste en realizar una elección que no podría generalmente esperarse de quién ignora la complejidad de los intereses en juego y la constelación de las presiones de ahí derivadas.

J. Meynaud
La elaboración de la política económica.

3.1. LA PARTICIPACION EN EL PROCESO DECISIONAL
EN UNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

La presencia de intermediarios entre el ciudadano y el resultado de su voto, aumenta el número de supuestos hechos acerca de las características y eficiencia del proceso de votación.

En este enfoque asumimos que los representantes al igual que los votantes, son racionales y que maximizan sus utilidades (1). W. H. Riker, expresa a través de su teoría de la participación, el comportamiento de la clase política, es decir, analiza los incentivos que mueven a dichos representantes políticos a participar en el proceso político, así como también los costes que les supondrá su acción. Los incrementos de costes estará en razón de los incrementos de los beneficios. El político se ajusta a las tendencias y fluctuaciones de la opinión pública, de los ciudadanos, ya que su objetivo va encaminado a conseguir victorias electorales, que le permitan ser elegido en el parlamento, o más formalmente que el número de votos conseguidos sea superior al de los otros candidatos.

El estudio de las elecciones, lo realiza al igual que A. Downs, a través de un modelo de competencia interpartidaria. Los programas que elaboren los candidatos, son tipos de estrategias políticas encaminadas a conseguir los votos de los ciudadanos (2). Si el ciudadano vota su elección es relativamente simple, él vota por el candidato que sigue las políticas que él prefiere. El ciudadano encuentra su función de preferencias enfrentada a un modelo multidimensional, en la que cada una de las dimensiones puede representar, bien la identificación del partido, bien las atractivas imágenes del candidato, o bien la política a elegir. Esa función de preferencia está en consonancia con la función de utilidad del ciudadano. El cálculo que hace éste sobre los candidatos que compiten lo hace a través de dos etapas: la primera, en la cual el ciudadano evalúa los candidatos y sus programas políticos y la segunda, donde decide si vota o se abstiene. El candidato constituye una posición política sobre muchas posiciones. Los autores mencionados representan una posición por un número X , sobre una escala. El símbolo X_i indica la posición i para todas las n dimensiones. Dichas dimensiones pueden ser fijadas por un vector

Las posiciones que el ciudadano prefiere, son sólo una parcial identificación de las variables relevantes para la descripción de su cálculo de votación. El acto de votación implica una elección de candidatos. Consecuentemente una representación de las alternativas de candidatos es también requerida. Y dado que estas elecciones implican una comparación entre las posiciones preferidas por el ciudadano y cada candidato, la representación de los candidatos debe ser similar a la forma de la expresión anterior.

Así el vector $O_j = (O_{j1}, O_{j2} \dots O_{jn})$ denota lo que el ciudadano estima y su posición con respecto a dicho candidato. W. Riker y R. Ondershoor no suponen como los ciudadanos forman las estimaciones de O_j . A. Downs, ofrece varias estimaciones en base a lo que los ciudadanos consideran que los candidatos hicieron en el pasado o quizás sobre una previa confianza satisfactoria (3).

El conocimiento y evaluación del proceso de los votantes no está suficientemente comprendido para permitirnos identificar los mecanismos, a través de los cuales los ciudadanos forman las estimaciones de O_j .

Los vectores X_i y O_j sumarían las preferencias del ciudadano a alternativas presentadas a él y el posible resultado. Las alternativas del ciudadano son, votar por algún candidato o abstenerse. Para averiguar la elección del ciudadano debemos denotar la utilidad de un ciudadano asociada con O_j , dado que el debe preferir, X_j , por $U(X_j, O_j)$.

Podemos interpretar $U(X_j, O_j)$ entonces, como la utilidad de un ciudadano derivada de su elección privada, dado que O_j es el vector denotando las políticas que sigue el ciudadano y que indica la mayor satisfacción de su elección privada.

3.1.1. LA FORMACION DE PREFERENCIAS DE LOS CANDIDATOS.

La descripción de los candidatos (parlamentarios) que hacen W. Riker y R. Ondershoor, viene caracterizada por el vector $O_j (O_{j1}, O_{j2}, \dots, O_{jn})$ que denota lo que el parlamentario o candidato estima acerca de un programa económico (conjunto de medidas que presenta a las elecciones) o posición con respecto a algún problema económico. En el vector se incluye cada una de las

estimaciones del parlamentario en razón a ese programa. No podemos conocer como los parlamentarios forman esas estimaciones de O_j , debido a la dificultad que presenta el deducir los mecanismos psicológicos por los cuales los parlamentarios forman las estimaciones de O_j . Así pues, suponemos que el parlamentario se comporta como si él estimase una posición de preferencia para cada programa presentado. Suponen, dichos autores, una elección parlamentaria sobre programas económicos propuestos por partidos y en el cual los parlamentarios pueden votar a favor de ellos, en contra o abstenerse (4).

Se conocen las probabilidades de acontecimientos que puede ocasionar cada programa, así como la evaluación que los parlamentarios hacen de los resultados de los programas.

Desarrollaremos este proceso, conceptuando las etapas a través de las cuales cada candidato o parlamentario elige y actúa para dar un resultado: la primera etapa en la que el candidato o parlamentario evalúa los programas presentados e identifica

el programa de preferencia y, la segunda donde deci
de si vota o se abstiene.

Sustituimos aquí la ideología por un espe-
cífico resultado y asumimos que los parlamentarios
eligen aquellos programas económicos que están más
cerca a ellos mismos ideológicamente.

Podríamos representar los resultados a tra-
vés de un modelo multidimensional en el que cada una
de las dimensiones representase, bien la identifica-
ción ideológica del parlamentario, bien las atracti-
vas imágenes de los programas económicos, o bien la
política que pretenda seguir el gobierno. Suponemos
que un programa económico constituye una posición
por un número X_i , sobre la escala identificada con
cada dimensión. El símbolo X_i , indica la posición
que la mayoría de parlamentarios deben preferir con
respecto a la dimensión i . El parlamentario prefe-
rirá la posición que más le convenga. El parlamen-
tario conoce perfectamente los objetivos que se pre-
tenden lograr con el programa económico. Sin embar-
go, los parlamentarios pueden variar su grado de in-
certidumbre sobre estos objetivos.

El propósito de los autores citados (5) es descubrir cual es la posición que los candidatos o parlamentarios adoptan. Si existen o no más estrategias de acción hacia las cuales los candidatos se mueven y una vez llegados quedarse allí.

Tales estrategias son llamadas equilibrio estratégico y en caso para el estudio de candidatos sería denotado por $(0_1^*, 0_2^*)$. La estrategia 0_j^* garantiza al candidato j algún resultado mínimo de ganancia frente a otras estrategias. En este análisis de conducta los candidatos maximizan sus líneas de acción respecto a sus posiciones sobre el programa económico e intentan averiguar si tal posición es posible o no y si reúne las condiciones suficientes para permanecer o lograr el equilibrio electoral.

La posición que adopte el candidato tiene que estar en consonancia con los mecanismos electorales. El candidato ha sido elegido porque defendía unas políticas que los ciudadanos preferían. Los candidatos son los intermediarios de los ciudadanos. Por eso, con sus estrategias de acción, los candidatos buscan no sólo ganancias para ellos (ser elegidos)

sino ganancias para sus votantes. De esta manera, vemos que el modelo de participación representativo se convierte en una variante del modelo de juego de número de persona, en el cual los jugadores candidatos buscan una estrategia de acción en base al logro de unas ganancias.

Para ampliar el análisis habría que estudiar una segunda etapa, como es la formación de coaliciones, donde los candidatos intentan, a través de la coalición, maximizar sus ganancias, logrando obtener sus posiciones. En el interior de la coalición, los jugadores podrán repartirse las ganancias que habrán obtenido. Los candidatos formarán sólo las coaliciones de talla mínima, el mínimo subjetivamente considerado como necesario para lograr sus posiciones y dichos candidatos preferirán negociar con candidatos adyacentes $v(O_j, O_s)$, evaluando de esta manera los incentivos y costes que le puede llevar a tal tipo de coalición. Incentivos tales como el prestigio, status, deber, costes, los de oportunidad tiempo, etc. (6).

Luego traducirá su coalición con otros can
didatos en términos de utilidad, que vendrá dada por
elementos positivos (incentivos) y negativos (costes).

$$U_i = U_i^+ - U_i^-$$

Simbólicamente, la eficacia de los actos
de los candidatos, para elegir determinadas política
cas, en un proceso de elección parlamentaria lo deno
taremos $[P_i(Q_j) - P_r(Q_j)]$ en razón de que la efica
cacia del resultado sea igual a la diferencia de proba
babilidades de que el acto elegido ocurra o no con
respecto a otras. políticas elegidas por otros candida
tos.

3.1.2. LA PARTICIPACION: NOTACION FORMAL (7).

Las acciones alternativas de la persona las
denotamos:

$A = (a_0, a_1, a_2, \dots, a_n)$ las alternativas son
discretas y finitas.

suponemos, que cada acción rinde algún resultado, y que
la deseabilidad de cada elemento de A es función de

la deseabilidad de los resultados que pueden ocurrir si cada alternativa es escogida. Debemos identificar los resultados, para ello denotaremos los posibles resultados que se siguen del conjunto.

$$O = (O_1, O_2, \dots, O_n)$$

donde O es exhaustivo y los miembros O son exclusivos (si ocurre O_i , entonces O_j y f_i no pueden ocurrir).

Los resultados como las acciones, pueden ser simples (tal como la identificación de la victoria de un candidato) o complejos (tal como la declaración del límite total de votos recibidos por cada candidato).

Nosotros restringiremos nuestro foco, por lo tanto y asumiremos que ciertas acciones y resultados son independientes de otros.

Específicamente, $U_i(O_j)$ será la utilidad que una persona recibe si la alternativa a_i es seleccionada.

cionada y el resultado 0_j ocurre, y $P_i(0_j)$ será la probabilidad de que el resultado 0_j ocurra si la alternativa a_i , es seleccionada. $U_i(0_j)$ y $P_i(0_j)$ son, por supuesto simples representaciones de una realidad muy complicada. El número $P_i(0_j)$ deriva de la incertidumbre de la persona acerca del mundo alrededor de él.

Suponemos que la mayor elección tomada sin incertidumbre es incorporada en $P_i(0_j)$.

Usando $U_i(0_j)$ y $P_i(0_j)$ encontramos el valor esperado de a_i $E(a_i)$ es:

$$(1) \quad E(a_i) = P_i(0_1) U_i(0_1) + \dots + P_i(0_n) U_i(0_n)$$

$E(a_i) = \sum_{j=1}^n P_i(0_j) U_i(0_j)$ y la condición que adopta a_i es $E(a_i) > E(a_n)$ para todo $a_n \neq a_i$.

En estas condiciones suponemos la utilidad de un resultado con un i , el cual denota la alternativa seleccionada. No dos resultados son idénticos

si ellos son precedidos por la selección de acciones diversas. Cada alternativa rinde, por lo tanto, en un diferente y único universo.

Esta observación es muy importante para significados muy relevantes, así por ejemplo, los costes diferentes incurridos por alternativas, hace que los resultados puedan ser distinguidos por los costes incurridos para alcanzar las alternativas. Esto nos lleva a nuestro análisis primero, no dos resultados son equivalentes cuando precede una selección de alternativas diferentes, segundo, subscribimos con el índice i la utilidad para un resultado para mostrar que la utilidad es dependiente de la alternativa seleccionada.

Esto nos lleva a que una utilidad asociada con un resultado tiene dos componentes. El primer componente denotado por $U(0_j)$ es que la utilidad a la cual la persona asocia directamente con el resultado 0_j . El segundo componente denotado por U_i es la utilidad que la persona asocia con la alternativa a_i , y la cual es no dependiente del resultado:

Simbólicamente:

$$U_1(0_j) = U(0_j) + U_1 \quad (2)$$

Para ilustrar el cálculo de utilidad esperado tan bien como el significado de la (2) suponemos que las a_1 son alternativas para lograr objetivos económicos. La alternativa a_1 puede denotar, medidas dirigidas a pleno empleo, y a_2 medidas dirigidas a combatir la inflación. Hay dos maneras, en las cuales podemos conceptuar los resultados. Si además especificamos el estado de bienestar del individuo, la primera conceptualización incluye en la descripción de resultados los significados, por el cual el bienestar es alcanzado:

0_1 Máximo bienestar con pleno empleo.

0_2 Bienestar con cierto nivel de paro.

0_3 Pobreza con alto nivel de paro.

0_4 Máximo bienestar sin inflación.

0_5 Bienestar con cierta tasa de inflación.

0_6 Pobreza con alta tasa de inflación.

Entonces si una persona selecciona la alternativa a_1 , los resultados 0_4 , 0_5 y 0_6 no pueden ocurrir mientras si selecciona a_2 los resultados 0_1 , 0_2 y 0_3 pueden ocurrir.

$$P_1(0_4) = P_1(0_5) = P_1(0_6) = P_2(0_1) = P_2(0_2) = P_2(0_3) = 0$$

Los valores de a_1 y a_2 son:

$$E(a_1) = P_1(0_1) U(0_1) + P_1(0_2) U(0_2) + P_1(0_3) U(0_3)$$

$$E(a_2) = P_2(0_4) U(0_4) + P_2(0_5) U(0_5) + P_2(0_6) U(0_6)$$

Consideramos una conceptualización alternativa de resultados:

$0_1'$... máximo bienestar.

$0_2'$... bienestar de subsistencia.

$0_3'$... pobreza.

Obtendríamos otros dos valores en función de $0_1'$, $0_2'$ y $0_3'$ de a_1 y a_2 .

Si suponemos que podemos separar la utilidad de una persona asociada con un acto de las consecuencias del acto, entonces el valor esperado $E(a_1)$ es:

$$\begin{aligned} E(a_1) &= P_1(0_1') (U(0_1') + U_1) + P_1(0_2') (U(0_2') + U_1) + \\ &+ P_1(0_3') (U(0_3') + U_1) = P_1(0_1') U(0_1') + P_1(0_2') U(0_2') + \\ &+ P_1(0_3') U(0_3') + U_1; \text{ dado que} \end{aligned}$$

$$P_1(0_1') + P_1(0_2') + P_1(0_3') = 1$$

donde U_1 denota la utilidad que el ciudadano asocia con pleno empleo:

$$E(a_i) = \sum_{j=1}^n P_i(0_j) U(0_j) + U_i$$

para otra alternativa tenemos:

$$\sum_{j=1}^n P_i(0_j) U(0_j) + U_i \quad \sum_{j=1}^n P_k(0_j) U(0_j) + U_k$$

para $k \neq i$,

$$\sum_{j=1}^n [P_i(0_j) - P_k(0_j)] U(0_j) + (U_i - U_k) > 0$$

para $k \neq i$

En esta última expresión el que escoge en la evaluación comparativa de alternativas realiza dos tipos de cálculos.

El primer tipo, compara la evaluación social de consecuencias: diferentes probabilidades

$$P_i (0_j) - P_k (0_j)$$

Estos cálculos están relacionados con la eficiencia relativa de una alternativa para la realización de ciertos resultados. El segundo tipo de cálculo, llamado evaluación, compara consecuencias privadas, es representado por la diferencia de utilidades:

$$U_i - U_k$$

A la vista de ambos cálculos, podemos interpretar que la utilidad que recibirá una persona de las alternativas que se le proponen deriva de su elección privada (8).

3.2. EL PAPEL DEL LIDER POLITICO COMO OFERENTE
DE BIENES COLECTIVOS (9).- ANALISIS DE SU COMPORTA-
MIENTO.

El enfoque que nos ocupa parte de conside-
rar que los recursos requeridos para ofrecer un bien
colectivo dado existen, y que los miembros de una es-
tructura social, como un grupo valora el bien más
que el coste de oferta. Cada miembro del grupo expe-
rimenta una utilidad marginal decreciente con respec-
to a la oferta del bien.

Los ciudadanos actúan a través de su pro-
pio interés, contribuyendo a la obtención del bien
colectivo en la medida en que ellos obtengan incenti-
vos de dicha contribución. Incluso a veces, dejarán
de contribuir, cuando vean que los esfuerzos de los
otros miembros del grupo sean suficientes para pro-
ducir el bien colectivo para todo el grupo.

En base a estos supuestos, introducen el
concepto de lider político como el que ofrece bienes

colectivos, entre los que se encuentran las medidas de política económica.

Tales líderes ofrecen a través de esos bienes, beneficios colectivos a cambio de alguna forma de beneficios políticos.

El ofrecer un bien colectivo, por parte de algún miembro de un grupo social, entraña un riesgo, ya que la eficacia que pueda tener dicha oferta depende del comportamiento de los otros miembros del grupo.

En efecto, la aceptación o no aceptación por parte de los demás miembros de la comunidad política del bien colectivo que se les ofrece, ha de estar de acuerdo con los intereses que ellos persiguen a través de sus comportamientos. Por eso el miembro del grupo que se erija como líder político y ofrezca un bien colectivo, para que ese ofrecimiento tenga éxito ha de tener en cuenta el interés de los demás miembros del grupo.

En consecuencia, cada miembro del grupo en contrará que su sentido de eficacia personal o inefi cacia con respecto a las contribuciones para la ofer ta de bienes colectivos estará enfocado sobre las ex pectativas relacionadas con el comportamiento de los otros y con los problemas asociados con el fenómeno de razonamiento reflexivo o de interacción estratégica que puede ser esperado que ocurra.

La interacción estratégica se refiere al comportamiento de dos o más individuos siempre que las elecciones de cada uno estén contingentadas sobre la estimación de la elección de los otros.

En este contexto, parece necesario buscar una variedad de modelos de expectativas sobre los miem bros del grupo social que coordina sus acciones con las acciones de los otros miembros. Para esto, consi deran dichos autores la situación del miembro indivi dual del grupo en términos de los cálculos de utilidad esperada, es decir, un individuo contribuirá con su parte hacia una oferta de bienes públicos, siempre

que considera que su contribución es válida, que con
tribuye a la probabilidad de que el bien será ofrecii
do o porque ello afecta a la cantidad del bien ofre-
cido.

El comportamiento del individuo como miem
bro del grupo se configura a través de una actuación
racional, esto como hemos visto en otras aportaciones
teóricas, significa que siguen tres condiciones.

1°. El individuo evalúa las alternativas
en su medio-ambiente sobre la base de
sus preferencias.

2°. Ordena sus preferencias.

3°. Escoge la alternativa preferida.

Para analizar situaciones de alternativas
de riesgo, suponemos que el individuo evalúa sus

alternativas en términos de cálculo de valor esperado. Sin embargo esto plantea el problema de cómo el individuo compara sus incrementos de riesgo con los de sus beneficios.

El individuo actúa motivado por un número de necesidades intentando maximizar su utilidad, para el logro de esto suponen dichos autores que el individuo tiene acceso a una parte de información para obtener el bien evaluando sus alternativas. Es capaz de percibir las funciones de utilidad de los otros miembros de la estructura social y son conscientes de las acciones tomadas por los otros en el pasado.

Notación Formal del Modelo (10).

Los bienes colectivos los reciben todos los individuos que componen una estructura social $(a_1 \dots a_n)$.

Suponemos que todos los miembros de la estructura social contribuyen a la oferta de cualquier bien colectivo.

En base a esto el comportamiento de cualquier individuo a_j con respecto a su contribución a la oferta de bienes públicos $D_j(X_i)$ vendrá dada en razón de la evaluación de utilidad que le reporta dicho bien colectivo X_i . $U_j(X_i)$ será la evaluación que hace el individuo j con respecto a la utilidad que le proporciona el bien X_i . Así pues para el individuo a_j el valor esperado de su contribución al bien X_i será $U_j(X_i) \cdot P_j(X_i)$.

Así a_j evaluará la eficacia de cualquier contribución que él puede hacer en términos del incremento que él puede esperar que tal contribución produzca en su total utilidad esperada.

Su ecuación de utilidad del bien colectivo puede ser escrita como

$$U_j = U_j(X_i) \cdot P_j(X_i) - D_j(X_i) \quad (1)$$

así es posible expresar matemáticamente el tamaño de las contribuciones voluntarias de los individuos para la provisión del bien.

El individuo continuará contribuyendo tanto tiempo como la utilidad que él obtiene para contribuciones adicionales sea mayor que cero

$$\frac{dU_j}{dU_j(X_i)} > 0$$

La utilidad que él recibe por sus contribuciones vendrá ligada por los incrementos de la probabilidad del bien colectivo X_i que será ofrecido para incremento de su utilidad

$$\frac{dP_j(X_i)}{dD_j(X_i)} \dots U_j(X_i) \text{ ó también}$$

$$\frac{dU_j(X_i)}{dD_j(X_i)} P_j(X_i)$$

Estos factores podemos ponerlos de forma que establezcan las condiciones para que el individuo de ba continuar con su contribución:

$$\frac{d U_j}{d D_j (X_i)} = \frac{d U_j (X_i)}{d D_j (X_i)} \cdot P_j (X_i) + \frac{d P_j (X_i)}{d D_j (X_i)} .$$

$$U_j (X_i) - 1 > 0 \quad (2)$$

$P_j (X_i)$ es una función de a_j 'S (expectativas acerca del comportamiento de los otros individuos).

Vamos a introducir ahora a un organizador A capaz de formar un colectivo de organización para ofrecer un bien colectivo al grupo. La actuación del policy-maker organizador A estará en función de la uti lidad que obtiene de sus actividades $U_A (L_A)$.

El organizador tomará sus decisiones siguien do la siguiente expresión:

$$U_A (L_A) = U_A (X_A) + \sum_{j=1}^n D_j (A) -$$

$$C (X_A) - C (0_A) \quad (3)$$

donde:

$U_A (x_A)$ es la perspectiva del líder político sobre su evaluación propia de los bienes colectivos que el promete ofrecer

$\sum_{j=1}^n D_j (A)$ es la suma de las contribuciones que

el líder puede coleccionar:

$C (x_A)$ coste de oferta de bienes

y $C(O_A)$ es el coste de la organización colectiva.

Cuando un individuo percibe que estas expresiones pueden ser positiva. El desempeñara las acciones de organización del grupo y se le llamará líder político. En este caso se introducirán algunas modificaciones.

Los bienes colectivos serán ofrecidos por el líder y la expresión (1) se pondrá

$$U(L_A) = U_j(X_A) \cdot P_j(X_A) - D_j(A).$$

y la ecuación 2 será exactamente

$$\frac{d U_j(L_A)}{d D_j(A)} = \frac{d U_j(X_A)}{d D_j(X_A)} P_j(X_A) + \frac{d P_j(X_A)}{d D_j(A)}$$

$$U_j(X_A) - 1 > 0$$

En la ecuación (3) $C(O_A)$ y $C(X_A)$ son costes potenciales. Si suponemos que la tasa de beneficio de la economía es (r) ,

$r [C(O_A) + C(X_A)]$ será el máximo de contribuciones que el líder podría esperar obtener a cambio de los costes de 1° organizar el colectivo, 2° ofrecer los bienes colectivos.

En caso de que algún miembro del grupo quisiera contribuir con el líder para ofrecer bienes colectivos,

se produciría una división del trabajo en la estructura social tal que los servicios de los diferentes individuos son requeridos para la producción de diferentes bienes. En tales casos el valor que el miembro individual obtiene de un bien colectivo vendrá en función de la utilidad que el obtiene del consumo de los bienes más los beneficios que él espera recibir si sus servicios son empleados en la producción del bien.

Las contribuciones de este tipo por los individuos deben ser distinguidas de las otras contribuciones debido a que surgen de diferentes motivaciones. Las contribuciones para el pago de los costes se pueden combinar con las anteriores e introducirlas en la fórmula

$$U_j(L_A) = U_j(X_A) P_j(X_A) + F_j(A) r [C(X_A) + C(O_A)]$$

- $D_j(A)$ el total de sus contribuciones vendrá por su condición marginal.

El líder político puede ofrecer bienes

colectivos y también ofrecer bienes privados, reduciendo las donaciones a través de este tipo de oferta de bienes privados.

El líder puede obtener recursos a través de impuestos, estos los obtendrá a través de una coerción y de la organización colectiva.

Introducción de las tasas de rentas dentro de la función de utilidad del líder político quedará:

$$U_A (L_A) = U_A (X_A) + \sum_{j=1}^n D_j (A) + \sum_{j=1}^n T_j (A) -$$

$$[C (O_A) + C (X_A)]$$

Vamos a suponer que el placer que recibe el líder político derivado de su función administrativa está linealmente proporcional al tamaño de la organización que preside. La proporcionalidad constante de la renta que el líder A recibe por su ser-

vicio la representaremos por b_A . La utilidad total por presidir la organización y ofrecer los bienes vendrá dada

$$b_A (C(O_A) + C(X_A))$$

la evaluación del papel del líder político vendrá dado:

$$U_A(L_A) = U_A(X_A) + \sum_{j=1}^n D_j(A) + \sum_{j=1}^n T_j(A) - (1 - b_A) [C(O_A) + C(X_A)]$$

el papel del líder consiste en maximizar esta expresión. Vamos a restar la ecuación última de la del miembro ordinario y nos queda

$$U_j(L_A) = U_j(X_A) P_j(X_A) + F_j(A) - [C(O_A) + C(X_A)] - D_j(A) - T_j(A).$$

3.2.1. El papel de la oposición frente al Gobierno (11).

1°. Un competidor puede ofrecer un bien

colectivo que el no miembro de la estructura social considera como un sustituto del bien ofrecido por el líder.

2°. También puede prometer ofrecer el bien que es considerado por todo el mundo como un sustituto del bien ya ofrecido por el líder.

El primer caso no plantea serias complicaciones. Aquí la situación aparente del líder político es analíticamente la misma como en la que el líder político original hizo frente anteriormente sobre bienes colectivos que estaban ofrecidos en la estructura social.

El segundo caso, sin embargo aumenta la variedad de cuestiones. Cualquier individuo que solicite hacer un beneficio prometiendo ofrecer un bien colectivo que es generalmente considerado como un sustituto para el bien ya producido por el líder político primero está haciendo cara con una situación diferente. Consideraremos tal líder como un líder político.

Debe ser notado que el ofrecimiento beneficioso de la oposición será afectada por la interacción estratégica entre los competidores y los miembros de la estructura social. Así tenemos:

1°. Los líderes políticos y los oponentes quizás recauden impuestos simultáneamente de los mismos ciudadanos. Esto sólo es posible a través del uso de amenazas de sanciones. Los competidores quienes confían en los impuestos sobre los mismos individuos experimentarán a menudo fuertes incentivos al exigir a cada uno de los otros básicos impuestos en sus esfuerzos por mantener operaciones beneficiosas.

2°. Ambos, el líder y el oponente quizás se ffen primariamente de las contribuciones. Esto puede producir un dilema entre los miembros de la estructura social. Cada miembro debe tomar una decisión acerca de cual líder recibirá su contribución y tendrá en cuenta el probable comportamiento de los otros miembros de la estructura social tan bien como la promesa del líder político. Esto es cierto ya que el comportamiento de los

otros, tendrá un impacto circunstancial sobre la actual oferta de bienes colectivos y por tanto sobre el valor esperado de lo calculado, del miembro individual. Bajo estas condiciones, el comportamiento estratégico ocurrirá entre los miembros ordinarios considerando ambos el tamaño y la distribución de sus contribuciones. Sin embargo, en sus esfuerzos por obtener una gran participación de las contribuciones, los competidores se comprometerán en las interacciones estratégicas con los miembros prometiéndoles y empeñándose para el futuro.

Un líder de la oposición teme grandes riesgos cuando él promete ofrecer un sustituto de bienes colectivos producido por el líder original en casos donde ambos confían en las contribuciones.

Definimos una decisión gobernante como cualquier acuerdo sobre mecanismos que especifica el número de condiciones en términos de la cual la competición por la posición del líder es decidida. Entonces cualquier decisión gobernada especificará un recurso numerario o un conjunto de recursos numerarios en términos del cual la

victoria es determinada. Así una específica decisión de gobierno definirá el conjunto mínimo de todos los recursos el cual garantizará la victoria en una actuación competitiva. La decisión de gobierno en las democracias, por ejemplo, define los votos como el recurso numerario y a menudo estipula la simple mayoría como el mínimo de coalición ganada.

Un líder político que confíe en los apoyos puede obtener beneficio del ofrecimiento de la oposición cuando los recursos numerarios y aquellos otros recursos requeridos para obtener un recurso numerario son diferentes de aquellos necesitados para ofrecer bienes colectivos producidos por el líder original. Las contribuciones para el bien colectivo de la oposición debería no competir con las contribuciones de los otros bienes colectivos evaluados por los miembros de la estructura social.

3.2.2. La oposición política vista como una competidora del Gobierno(12).

Cualquier líder político de oposición B, adm

tirá su intervención en término de tres posibles resultados:

- 1°. Puede quedarse en la oposición obteniendo superavit incrementado en el papel de oponente.
- 2°. Puede apoderarse de la posición de líder político, cogiendo los superavit del líder.
- 3°. Puede retirarse de la competición política para siempre y sufrir cualquier consecuencia que este retiro puede vincularle.

Podemos designar B' la estimación de las probabilidades de cada una de las alternativas seguidas. El puede quedarse en la oposición con la probabilidad P_B (L'_B), llegar a ser el líder político con la probabilidad $P_B(L_B)$ o retirarse de la competición política ente-

ramente con la probabilidad $P_B(E_B)$. La función de uti lidad del líder político con respecto a su futuro pre- visto tomará por tanto la forma de un cálculo esperado de valor. Su utilidad esperada para el futuro será la suma de las utilidades derivadas de sus tres posibles resultados de probabilidad de cada uno:

$$U_B = U_B(L'B) P_B(L'B) + U_B(L_B) P_B(L_B) + U_B(E_B) P_B(E_B)$$

donde $U_B(L'B)$ es la utilidad derivada del papel de opo- nente.

$U_B(L_B)$ La utilidad de ser líder

$U_B(E_B)$ La utilidad de retirarse.

La acción racional por parte del líder de la oposición con respecto al futuro, consistirá en maximi zar el valor de su expresión.

El líder político examinará los resultados va rios sobre la base de sus respectivas probabilidades y utilidades pagada por cada período de tiempo en el futu ro.

La utilidad esperada del líder de oposición llega a ser la suma de las rentas esperadas para cada período de tiempo relevante:

$$U_B = \sum_{t=1}^n \left[U_B(L'_B) P(L'_B) + U_B(L_B) P_B(L_B) + U_B(E_B) P_B(E_B) \right]_t$$

El comportamiento racional por parte del líder de la oposición consistirá en maximizar esta expresión. Esto es, él intenta obtener el máximo beneficio que el puede lograr durante el período de tiempo que el espera estar políticamente activo.

Por otra parte el líder opera igualmente con la introducción de la competición, para el líder la tenencia del puesto llegará a ser incierta, y él debe contemplar un futuro que incluya la posibilidad de pérdida del puesto. Así el valor esperado de la renta del líder político llegará a ser la suma de las rentas esperadas para continuar en el papel de líder, la esperada de llegar a ser un líder de la oposición y la renta esperada de ser excluido del terreno político. Su comporta-

miento racional consistirá en maximizar la suma de estos objetivos renta sobre el tiempo.

$$U_A = \sum_{t=1}^n \left[U_A(L_A) P_A(L_A) + U_A(L'_A) P_A(L'_A) + \right. \\ \left. + U_A(E_A) P_A(E_A) \right].$$

El Gobierno al intentar ofrecer estos bienes, estará maximizando la anterior expresión. Bajo estas circunstancias su comportamiento será determinado en gran medida por interacciones estratégicas entre él mismo, la oposición y los miembros ordinarios.

3.2.3. Interrelaciones entre el líder político que nos ocupa con el líder político downiano.

A. Downs (13), trabaja bajo la hipótesis de que el líder político intentará siempre maximizar su probabilidad de permanecer en el poder. Tal concepción asume que el líder político no tiene habilidad para manipular su superávit en cualquier período de tiempo y es incapaz de aumentar tal superávit por disminuir su probabilidad de quedarse en la oficina. También excluye A. Downs, la posibilidad de comercializar un político las diferentes probabi

lidades de ganar en un periodo de tiempo determinado y las probabilidades de ganar en otro período.

Además, muchas de la importancia estratégica que concierne al líder político, depende de como ha conceptuado su papel. Para Down estos políticos sólo actúan maximizando su probabilidad de mantener el puesto excluyendo el análisis de sus consecuencias.

3.2.4. La utilidad que reporta el ser de la oposición política (14).

Una comparación de la fuente de utilidad del ocupante del papel de oposición con la utilidad que recibe un individuo por ocupar el papel de líder lleva a señalar la estructura paralela de dos papeles.

Las fuentes y costes del líder de la oposición son similares al del líder político.

Uno de los términos en la evaluación de la utilidad del líder de la oposición estará formado por

la cantidad de contribuciones que él puede obtener.

Las contribuciones voluntarias que el líder de la oposición conseguirá serán tan inciertas como las de aquellas del líder político ya que ellas estarán pesadamente influenciada por las interacciones estratégicas entre todos los sectores en la estructura social. Otra fuente de rentas será la imposición basada en su habilidad de imponer sanciones sobre los miembros de la estructura social. Habrá varios tipos de costes asociados con el papel del líder de la oposición.

En suma, en términos básicos, que el líder de la oposición habrá de hacer una evaluación de la utilidad que él puede obtener desde la oposición en un período de tiempo. Esta será:

$U_B(X_B)$ La utilidad derivada de los bienes colectivos que él ofrece.

$$\sum_{j=1}^n D_j(B) \text{ contribución voluntaria} \quad \text{menos} \quad \begin{cases} C(O_B) \text{ coste de organización colectiva} \\ C(X_B) \text{ coste de bienes colectivos} \end{cases}$$

$\sum_{j=1}^n T_j(B)$ imposiciones.- Estos costes pueden ser modificados por la utilidad que él obtiene de su administración

La utilidad del líder de la oposición expresada algebraicamente será:

$$U_B(L'_B) = U_B(X_B) + \sum_{j=1}^n D_j(B) + \sum_{j=1}^n T_j(B) - (1 - b_B) [C(O_B) + C(X_B)]$$

Como miembro de la organización el líder político de la oposición recibe utilidad que le dan los bienes colectivos ofrecidos por el líder político y él puede recibir beneficios de los costes que incurre líder. Al mismo tiempo el líder de la oposición puede estar sujeto a la imposición del líder político y el puede incluso encontrar que vale la pena donar algunos recursos a el líder. Como resultado de la utilidad estos términos figurarán también en la estimación del líder de la oposición que el puede obtener desde la ocupación del papel de oponente. Estas consideraciones pueden ser formalmente incluidas añadiéndole al término $U_B(L_A)$ en la última ecuación.

Quedando algebraicamente expresados

$$U_B(L'_B) = U_B(X_B) + \sum_{j=1}^n D_j(B) + \sum_{j=1}^n T_j(B) - (1-b_B) [C(O_B) + C(X_B)] + U_B(L_A) \quad (5)$$

Cuando esta expresión es mayor que cero la actividad asociada con la oposición puede ser beneficiosa.

El líder racional de la oposición actuará siempre maximizando la ecuación 2 la cual contiene la ecuación última (5). Esto es, la estrategia del líder de la oposición será maximizar su renta si él quiere para ello proponerse adquirir la posición de líder.

3.2.5. El comportamiento de los miembros del grupo social ante situaciones competitivas de los líderes políticos (15)

Cualquier miembro individual, concerniente con la utilidad que él pueda esperar del líder de una estructura social, debe tener en cuenta la posibilidad que otros de los competidores A ó B, puede ser líder

político en el próximo período. Su expectativa de valor desde el líder político será la suma de la utilidad que el debiera obtener para cada competidor si el competidor fuese victorioso, así como su estimación de las veces que cada competidor será victorioso.

$$U_j(L) = U_j(L_{A \cdot B}) = U_j(L_A) P_j(L_B) + U_j(L_B) P_j(L_A).$$

3.3. LA BUROCRACIA COMO DISTORSIONADORA DEL PROCESO
DE TOMA DE DECISIONES POLITICAS.

La mejor explicación de los objetivos de un burócrata es que éste intenta maximizar la magnitud de su "bureau" (Departamento Ministerial) (16). Los funcionarios no luchan por obtener votos ni venden sus servicios a cambio de dinero de una forma directa.

La figura del burócrata se presenta como una persona mucho mejor informada sobre los detalles de su acometido que el parlamentario, el cual no se halla bien situado para descubrir los costes mínimos que conlleva ofrecer un buen servicio (17).

Hasta hace muy poco, en cualquier análisis sobre comportamiento decisonal político, se consideraba al burócrata o funcionario, como un mero instrumento que hacía lo que el político le ordenaba. Se daba por descontado que la función de preferencias del burócrata coincidía con la función de preferencias del

político (el burócrata instrumento) (18).

Sin embargo, hoy día se está viendo que el mercado político está sufriendo distorsiones que en parte provienen del comportamiento burocrático (19). Aportaciones como las obras de Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (20), A. Downs, *Inside Bureaucracy* (21) y Niskanen, *"Bureaucracy and Representative Government"* (22) constituyen desarrollos de modelos de comportamientos burocráticos en los que se intentan especificar las funciones de preferencias de los burócratas enfrentadas a las funciones de preferencias de los policy-makers. Los burócratas como decisión-markers tienen capacidades limitadas, por lo que respecta a la cantidad de tiempo que pueden dedicar a cada cuestión, al número de decisiones que pueden considerar simultáneamente y a la cantidad de información que pueden absorber sobre cualquier problema determinado. Pero el burócrata recibe la ayuda de grupos de presión interesados que pueden presionar ruidosamente en favor de una expansión de su campo de decisión. El objetivo último del burócrata, tal y como ha expuesto

Miskamen en su modelo es maximizar su función objetivo consistente en el tamaño o magnitud de su "bureau" o agencia gubernamental. Pero el burócrata también es tá motivado por el interés de la sociedad.

Como una regla general, los burócratas encontrarán que sus posibilidades de promoción aumentan; que su poder, influencia y repeto público mejora; y que incluso las condiciones físicas de sus oficinas mejorarán, si las burócracia en la cual ellos trabajan se expandiera.

La manera de maximizar la cantidad de servicios que el "bureau" ofrece al burócrata, es a través del presupuesto. Al conseguir una mayor cantidad de recursos para aumentar su "bureau", no sólo intentan los burócratas aumentar su zona de influencia sino también, por ejemplo, incrementar sus salarios, mejorar sus condiciones de trabajo, y posibilidad de realizar cambios en la agencia en cuanto a número de personas que trabajan en ella. De esta manera la maximización

del presupuesto total del departamento o "bureau" derivará de la maximización de las preferencias de los burócratas (23).

Preferencias que a veces están en contradicción con las preferencias u objetivos del político, y del estar aquel mucho más enterado de su cometido que este, se producirá una especie de explotación burocrática aprovechándose de la ignorancia política. Los resultados del problema de maximización de este modelo básico del Niskanen son directo: los gastos del servicio o de la agencia serán tan elevados que llegarán a pesar más que todo el beneficio público. Puede que la agencia resulte técnicamente eficiente y ayude en la realización del proceso decisonal, pero el servicio producido resulta a unos costes excesivos.

La mayoría de los burócratas combinan pues el objetivo de maximización de su departamento con la maximización de los gastos. Ellos intentan expandir ambos

el tamaño y la función de su agencia y los fondos que ellos reciben por cada unidad de servicio producida (24).

Existen, pues buenas razones para creer que el burócrata es capaz de "explotar" al político y por consiguiente distorsionar la demanda de servicios que hace este último y que puede decirse que se deriva esencialmente de la demanda de sus votantes. .

Un departamento ministerial, como dice Niskamen (25) constituye un oferente monopolístico de un servicio que se enfrenta a un único comprador, al partido político gobernante. Y por consiguiente, puede imponer dicha agencia sus propias preferencias sobre el partido político gobernante, al disponer de los incentivos relativos y la información suficiente en la mayoría de los casos y de la cual no dispone el partido gobernante.

La conclusión que se obtiene del modelo de

Niskanen, es que si todas las agencias se comportan del mismo modo y poseen el mismo poder de monopolio, el tamaño del sector público, y por ende la cantidad de impuestos pagados por los ciudadanos será superior al nivel de servicios óptimos que se le ofrecen.

Esto obliga a que el policy-maker se enfrente con unos votantes reacios frente a una situación que les perjudica sin obtener a cambio un mayor incremento en su función de bienestar. Es verdad que el policy-maker interesado en imponer su programa económico, intentará aprovechar su posición frente a la burocracia monopolística, ejerciendo controles sobre ella y evaluando la conducta de los burócratas. Pero el problema para los policy-maker consistiría en controlar este tipo de comportamiento.

Autores como A. Breton y R. Wintrobe (26) han formulado un modelo sobre el comportamiento de la burocracia y su papel en las decisiones políticas, basándose en el supuesto de que los burócratas maximizan

el volumen de sus presupuestos y que los políticos pueden imponer sus propias preferencias mediante el empleo de instrumentos de control. Es éste un intento de evitar las distorsiones que se producen en el proceso decisional político por la presencia de la burocracia, pero se encuentran con el dilema de cómo ejercer dicho control burocrático, en el momento en que existe por parte de los burócratas una tendencia a explotar sus posiciones.

La solución que propone el profesor G. Tullock es introducir un espíritu de competencia dentro de la burocracia con la finalidad de aumentar la eficiencia y disminuir los costes de los servicios de los burócratas.

Tanto en uno como en otro caso, son soluciones parciales a un problema real que es el mundo burocrático y que tiene una enorme incidencia sobre el proceso de toma de decisiones que es objeto de nuestro estudio.

3.4. UN MODELO DE LOGROLLING O "INTERCAMBIO DE VOTOS COMO UNA FORMA DE DECISION POLITICO-ECONOMICA DE CONSENSO (27).

El "logrolling" consiste en tratar de asegurarse el apoyo político para un asunto determinado, a través de concesiones mutuas entre los policy-makers por medio de conversaciones más o menos privadas e informales (28).

La práctica de logrolling concede a una persona o a un grupo la oportunidad de llevar a cabo las políticas "más deseadas" sacrificando las "menos deseadas".

En su modelo de "intercambio de votos" Buckan y Tullock parten del examen de un modelo de mayoría de votos simple, para la elección de los programas económicos propuestos por los partidos pero suponiendo una situación en la cual los votantes pueden intercambiar sus votos para que así se pueda llevar a cabo el programa económico de sus preferencias. Dicho modelo,

se puede emplear tanto en una democracia directa como en una democracia representativa. En este último caso, los representantes o parlamentarios se sentirán motivados en el Congreso, a intercambiar los votos en relación con determinados problemas, siempre que pueda asegurarse a través de dicho procedimiento, un apoyo mayoritario, respecto a aquellas alternativas que supongan una ventaja especial para los grupos o partidos a los cuales ellos representan (29).

El logrolling ocurre debido a que la mayoría de los problemas políticos tiene diferentes efectos; suelen afectar a algunos ciudadanos más que a otros. Esto hace que se tengan en cuenta las intensidades de las preferencias en el proceso político de toma de decisiones (30). En general un votante individual, sea este ciudadano o representante parlamentario puede clasificar todos los posibles programas económicos alternativos de acuerdo con las intensidades relativas de sus preferencias respecto a dichos programas (31). Tanto para uno como para otro su grado de bienestar o de preferencia podría mejorar si acepta una decisión que va en contra de sus intereses a cambio de otra decisión de acuerdo con sus preferencias (estas últimas, en relación con un área que ocupa un puesto alto en su escala de prioridades).

Tullock distingue básicamente dos tipos de "logrolling" (32). El primero es un intercambio de votos explícito, en el que existe un claro mercado de votos entre los políticos para admitir un programa económico y el segundo tipo es el logrolling implícito, e implica que los partidos políticos o los candidatos presentan lo que se llama paquete de medidas políticas, que son un conjunto de diferentes medidas complejas sobre un programa económico, en el que ha existido previamente una negociación o acuerdo.

Vemos pues que el "logrolling" conduce a una política de consenso, ya que el resultado es adoptado bajo un sistema de decisión consensual, o de negociaciones mutuas por parte de partidos o representantes en el poder.

En efecto, con la práctica del "logrolling" el partido o representante tratará de lograr un acuerdo (aceptación) de una mayoría simple sobre un programa económico. Dicho acuerdo le va a ocasionar costes que se van a derivar del proceso de alcanzar un compromiso. Cierta grado de compromiso supone el hacer un tipo de compensaciones por la aceptación de ese programa económico

a partidos o representantes que estaban a favor de otro tipo de programa. De aquí que el resultado final que se deriva del mecanismo del "logrolling" es que los partidos, o sus representantes obtienen una ganancia o beneficio neto derivado de intercambios o concesiones sobre medidas en relación con las relativas intensidades de preferencias.

También es importante el papel del "comercio de votos" cuando exploramos la formación de coaliciones (33). Es decir, los partidos o sus representantes intercambian sus votos y forman coaliciones para imponer sus políticas, sobre todo en el caso de partidos minoritarios. Estas coaliciones formadas a través de acuerdos o compromisos podrán imponer sus decisiones en el Congreso. Para llegar a estos acuerdos es necesario pues una condición de cambio que viene a representar el coste de oportunidad para que se lleve a cabo dicha decisión consensual. Dicho coste estará en función del incremento de la utilidad de la distribución de beneficios que se hagan de los resultados obtenidos de dicho acuerdo. Lo que ocurre es que a veces a corto plazo, las decisiones consensuales están sujetas a múltiples cambios que invitan a manipulaciones

estratégicas para modificar los resultados del acuerdo (34). Entraríamos pues, en una estructura de los juegos y en el análisis de la manipulación de las preferencias de los partidos y votantes para así imponer sus decisiones (35).

Por consiguiente, una decisión consensual, viene a reflejar cambios indecisos o puntos de vulnerabilidad debido a que está sujeta a condiciones que pueden modificarse o cambiar a lo largo del tiempo.

NOTACION FORMAL (36).

Sea x_1, x_2, \dots, x_m las políticas del gobierno. x_i contiene una colección de resultados políticos.

$$x_i = (x_{1i}, x_{2i}, \dots, x_{mi})$$

Cada resultado implica una elección forzada entre respuestas alternativas. La comunidad política está formada en grupos. Estos grupos son homogéneos con respecto a los efectos de la política del Gobierno. Para cada propuesta del Gobierno, cada grupo puede hacer una decisión separada, aprobarla o desaprobala.

Representamos las decisiones a través de una matriz:

estas son las alternativas

Los posibles "status quo" políticos	x_1	x_1	x_2	\dots	x_m
	x_1	D_{11}	D_{12}	\dots	D_{1m}
	x_2	D_{21}	D_{22}	\dots	D_{2m}
	x_m	D_{m1}	D_{m2}	\dots	D_{mm}

La decisión D_{11} , significa mantener el resultado X_1 . Por el contrario D_{12} representa la sustitución del resultado X_2 por X_1 .

Si operamos en una simple línea de la matriz definido por un particular "status quo" que queremos confrontar:

moviéndonos desde X_i a	$X_j \dots X_i \dots X_m$
la decisión es	$D_{ij} \dots D_{ii} \dots D_{im}$

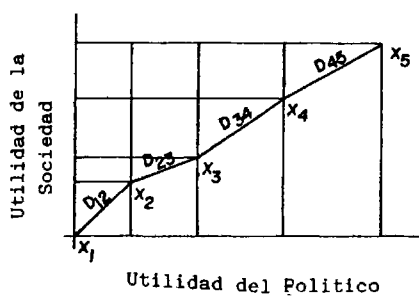
Definiremos el consenso, a través del criterio de elección definido por intercambios de votos entre los diferentes grupos políticos. Viene a ser el criterio más fuerte de una elección.

Una decisión D_{ij} arbitraria puede ser impuesta por una o más coaliciones de grupos, y el conjunto de tales coaliciones es designado por C_{ij} .

Se podría determinar el modelo proponiendo las siguientes alternativas:

- 1°. La utilidad personal del político puede estar afectada por su decisión. Todas las decisiones son eficientes y producen cambios positivos en el "status quo".
 - 2°. Dentro de su conjunto de preferencias el resultado contrario puede serle, indiferente, rechazado o preferido al status quo elegido.
- Suponemos que existe un conjunto fijo de alternativas visible "que solo unos pocos de los resultados son los buscados".

Las decisiones consensuales pueden llevar a una eficiencia máxima en el análisis de toma de decisiones. Lo podríamos representar sobre un gráfico la frontera F, F' que define el conjunto de equilibrio eficiente. Donde cada política x_1, x_2, \dots, x_m , representan una jerarquía de eficiencias y el conjunto de decisiones. D_{12}, D_{23}, D_{45} representan una historia de progreso hacia el equilibrio.



3.5. LA TEORIA DE JUEGOS Y LAS DECISIONES DE LOS
POLICY-MAKERS (37). UNA CONFIGURACION ANALITICA DE
UN MODELO DECISIONAL EN LA POLITICA ECONOMICA.

Una determinada forma de tomar decisiones puede representarse a través de varias estructuras matemáticas. Entre las aportaciones que estamos mencionando en este trabajo, la estructura matemática que hemos venido utilizando ha sido la de los "esquemas de votación". Junto a este tipo de teorema, encontramos otro, utilizado por varios autores, para explicar el comportamiento decisional de los políticos, me estoy refiriendo a las "estructuras de juego".

Una estructura de juego (38), es un sistema que permite que cada individuo escoja entre un conjunto de "estrategias" y a partir del cual se obtiene de algún modo, un determinado "resultado", según las estrategias que escoja el individuo. Un esquema de votación es una estructura de juego cuyas estrategias consisten en expresar ciertas preferencias, son ordenaciones de preferencias sobre las alternativas. En la "estructura de juegos", se estudia las situaciones en las que varias personas deben tomar una decisión

de la que depende un resultado que les concierne a to
dos. En dicha estructura de juegos, no están especi-
ficadas las utilidades individuales asociadas con po-
sibles resultados (39). Un juego no se desarrolla ins-
tantáneamente por cada jugador, puede ser objeto de
un regateo en el curso del cual pueden cambiar las po-
siciones. Por otra parte, el juego puede ser una su-
cesión de decisiones elementales, en busca de una de-
cisión última, que puede ser mantenerse en el poder en
el caso de un gobierno, o ganar unas elecciones en el
caso de competencia entre partidos. El objeto esen-
cial de esta "estructura de juegos", es averiguar en
que hipótesis pueden existir soluciones al juego, es
decir, unas situaciones de equilibrio, en las que el
resultado del juego constituya un reparto de las posi-
bles ganancias que puede proporcionar el poder (40).
Entendiendo por solución un resultado razonable que
nadie podrá discutir con alguna probabilidad de impo-
nerse.

La información sobre las tácticas y estra-
tegias que utilizan los jugadores constituye un elemen-
to esencial de esta teoría. La existencia de equili-
brio se ve favorecida en gran manera por una información

muchas veces limitada, que posean del problema económico que intentan resolver, a parte del ambiente de complejidades y restricciones que impone el "medio político" y que tiene sus impactos o efectos sobre cualquier análisis de un programa político que se haga. En estos casos es necesario buscar unas formas de coaliciones que ayuden a ganar el juego. Es decir, un partido en el poder podrá imponer su programa económico con menos de la mayoría absoluta si los oponentes no se entienden, mientras que no podría hacerlo en caso contrario. A una estructura de juego cualquiera cuyos esquemas de funcionamiento dependan de acciones individuales de algún tipo, se le llamará estrategia..

Los policy-makers, expresan sus estrategias a través de sus experiencias. Diremos que una estrategia es "dominante" para un individuo si le permite a éste lograr sus objetivos, hagan lo que hagan los demás policy-makers.

El policy-maker, puede ordenar sus estrategias con arreglo a unos índices de preferencias.

A las ordenaciones de las alternativas (S conjunto de alternativas) les llamaremos ordenaciones de preferencias. Una ordenación de preferencias es pues, la expresión de las preferencias de un individuo respecto a las alternativas posibles.

Formalmente, una estructura de juego, es una función g con un dominio del siguiente tipo. A cada uno de los policy-makers desde 1 a m , se les asigna un conjunto no vacío $S_1 \dots S_m$ de estrategias o políticas. A los valores de la función g se les llama resultados, el dominio de la función es el producto cartesiano $S_1 \times \dots \times S_m$ de un número finito de conjuntos no vacíos. Los elementos de cada conjunto S_i se denominan estrategias de i .

Si P es una ordenación de preferencias, una estrategia t es P dominante para un policy-maker k si, con independencia de que estrategias se fijen para todos los demás individuos, la estrategia t de k produce un resultado al menos de igual nivel en la ordenación de preferencias P que cualquier otra estrategia.

3.5.1. LAS REGLAS DE DECISION QUE PODRA SEGUIR
EL POLICY-MAKER (41).

a) Principio máximo: según el cual debe evaluarse cada política factible en función de la peor posibilidad que puede ocurrir si sigue esta política. El individuo se comporta como un minimizador de riesgos.

b) Escuela Bayesiana : decidirá en función de la maximización de la utilidad esperada en situación de incertidumbre.

3.5.1.1. Supuestos que rigen en las reglas de decisión. (42).

Existe una estructura social, la cual permite a algunos policy-makers, tomar acciones que producen consecuencias sobre otros. Vamos a analizar los comportamientos de los policy-makers como un problema de competición entre las preferencias de los policy-makers (preferencias individuales, colectivas y

de grupos) y los resultados políticos. Suponemos que los cambios de políticas pueden ser más costosos que el hacer frente a una continuación de políticas. Los acuerdos o resultados que se toman al final por los policy-makers, responderán a las preferencias del mayor número de policy-makers. Además las preferencias de algunos policy-makers, pueden ser más intensas que las de otros.

Dado un vector de preferencias para cada policy-maker sobre m alternativas,

$$(a_{1k}, a_{2k}, \dots, a_{mk}) \quad A_{jk}$$

$$(b_{1H}, b_{2H}, \dots, b_{mH}) \quad B_{jH}$$

A_{jK} / B_{iH} , representa la medida del policy-maker K_s de relativa intensidad de preferencias de la alternativa j sobre la alternativa i .

Según que el $\frac{A_{jk}}{B_{iH}}$ es ≥ 1 el policy-maker dice si prefiere i a j , le es indiferente o prefiere j a i , respectivamente.

Las intensidades pueden depender también sobre las aptitudes de los policy-makers hacia el riesgo.

3.5.2. FORMACION DE DECISIONES DE LOS POLICY-MAKERS.

Las decisiones de los policy-makers, las designamos por D_1 , D_2 , D_n . Cada D_i contiene:

$$A_i (a_{1i}, a_{2i}, \dots a_{mi})$$

- 1°. Una serie de acciones alternativas en función de preferencias elegidas por el policy-maker, y al mismo tiempo cada decisión X_i , rinde unos resultados políticos.

$$X_i (x_{1i}, x_{2i}, \dots x_{mi})$$

- 2°. Estos resultados están en relación con las acciones alternativas de manera que la deseabilidad de cada acción alternativa es función de la deseabilidad de los resultados que sólo puede ocurrir si

esas acciones alternativas son escogidas.

Los resultados, como las acciones alternativas, pueden ser simples o complejos (en función de otros resultados). Trabajaremos aquí con acciones y resultados simples. A una acción alternativa le corresponde un único resultado.

Las decisiones dependen del valor o de la utilidad que le reporta al policy-maker si la acción alternativa a_i es seleccionada y el resultado x_j ocurre $U_i(x_j)$.

Las decisiones dependen de la probabilidad de que los resultados diversos ocurran en realidad. (Nos movemos en situaciones de inseguridad).

$P_i(x_j)$ será la probabilidad de que el resultado x_j ocurra si la acción alternativa es seleccionada.

$U_i(x_j)$ y $P_i(x_j)$ son, por supuesto, simples representaciones de una realidad muy complicada.

Para un policy-maker, el valor esperado
pues, de una decisión X_i será,

$$E(X_i) = \sum_{j=1}^m P_i(X_j) U_i(X_j) \text{ y la condición}$$

que adoptará en caso de evaluar varias decisiones es

$$E(X_i) > E(X_k) \text{ para } X_k \neq X_i$$

Hasta aquí hemos supuesto que la utilidad
que le proporciona al policy-maker, una decisión de-
pende del resultado que obtiene con ella.

Vamos ahora a suponer que la utilidad de
la decisión no depende del resultado. Es decir, pre
tendemos separar la utilidad que el policy-maker re-
cibe con una decisión de los resultados de dicha de-
cisión.

Entonces el valor esperado $E(X_j)$

$$E(X_j) = \sum_{j=1}^m P_i(X_j) U(X_j) + U_i$$

para cualquier decisión tenemos:

$$\sum_{j=1}^n P_i(X_j) U(X_j) + U_i > \sum_{j=1}^n P_k(X_j) U(X_j) + U_k$$

para $k \neq i$

Restando una de otra, tenemos que el policy-maker, en la evaluación comparativa de decisiones realiza dos tipos de cálculos:

1°. Compara la evaluación social de resultados, diferentes probabilidades.

$$P_i(X_j) - P_k(X_j)$$

2°. Compara la evaluación comparativa de resultados privados. Diferencia de utilidades.

$$U_i - U_k$$

Esto es importante ya que los resultados de los policy-makers, provienen de decisiones públicas, y por consiguiente, distinguiremos en sus decisiones, utilidades públicas y privadas (incentivos

privados: prestigio, status, deber). Dentro de las utilidades privadas habrá elementos negativos (costes de oportunidad, para una persona privada de participar en una decisión colectiva).

Por ser decisiones públicas, los costes y beneficios de dichas decisiones son variables, dependen:

- 1°. Número de gente afectada por la decisión.
- 2°. Del alcance de la decisión en las probabilidades de otros resultados (eficacia).

Por último habría que hacer mención a las utilidades que reciben los policy-makers cuando se unen vinculándose a un tipo de decisión única.

3.5.3. INTERRELACIONES ENTRE LAS DECISIONES DE LOS POLICY-MAKERS (43).

En cada decisión, si a cada alternativa de acción (A_j), del policy-maker, lo vinculamos con un

tipo de resultado (X_j), podemos representar las decisiones de éstos a través de una matriz X_i

X_i	A_1	A_2	A_3	A_4	.....	A_m
X_1	D_{11}	D_{12}	D_{13}	D_{14}	.....	D_{1m}
X_2	D_{21}	D_{22}	D_{23}	D_{24}	.....	D_{2m}
.						
.						
.						
X_m	D_{m1}	D_{m2}	D_{m3}	D_{m4}	.....	D_{mm}

Esto sería una matriz decisional para un policy-maker en el cual el resultado de una acción depende única y exclusivamente de la decisión tomada por éste.

Pero en muchas situaciones, no es sólo un policy-maker quien debe tomar una decisión, sino varios policy-makers, son los que toman decisiones o participan en la toma de una decisión, de las que dependen unos resultados que les concierne a todos los miembros de una sociedad (44).

Debido a que los resultados de las decisiones conciernen a todos, la participación en la toma de decisiones, o bien la formación de decisiones totales en base a decisiones parciales, se llegan a realizar teniendo en cuenta las ganancias o las pérdidas que se vayan a obtener con dicha decisión.

En base a esto, vamos a construir una matriz decisional, para el caso de decisiones elegidas entre las decisiones de un policy-maker, y las decisiones de un conjunto de policy-makers.

Si designamos por P_i la política que sigue un policy-maker i y que está compuesta por un conjunto de decisiones $(d_{i1}, d_{i2}, \dots, d_{in})$ y la política P_k que puede ser resultado de un conjunto de decisiones $(d_{k1}, d_{k2}, \dots, d_{kn})$ formadas por un conjunto de policy-makers. La interacción entre ambas políticas va a constituir la matriz decisional, en la que cada decisión significará mantener un tipo de resultados.

		Policy-maker i			
		d_{i1}	d_{i2}	.....	d_{in}
Conjunto de Policy-makers	d_{k1}	D_{11}	D_{12}	.....	D_{1n}
	d_{k2}	D_{21}	D_{22}	.....	D_{2n}
	.				
	d_{kn}	D_{n1}	D_{n2}	.....	D_{nn}

La decisión $D_{11}^{(1)}$ representa mantener un resultado formado por la decisión d_{11} del policy-maker y la decisión d_{k1} del conjunto de policy-makers.

La decisión D_{12} representa la sustitución del resultado 11 por el resultado 21.

(1) Algunas decisiones sugieren la posibilidad de múltiples resultados.

Dentro de esta matriz decisional encontramos el comportamiento de los policy-makers.

Si operamos en una simple línea de la matriz definida, encontramos que podríamos representar el comportamiento de los policy-makers, como una función continua de dos variables. $f(P_1, P_k)$ en la cual a medida que unos de los dos agentes (bien el policy-maker como individuo, o bien el conjunto de policy-makers) se mueven de una posición a otra, es decir, variando los tipos de decisiones, permaneciendo constante los tipos de decisiones del otro agente, se van obteniendo diferentes resultados.(45).

Pero en la mayor parte de los casos, cada policy-maker, tiene a su disposición un número natural de decisiones, y al combinarse las de uno con las de los otros se obtiene para cada combinación un resultado concreto o una decisión final.

Suponemos que el comportamiento de los policy-makers, en cuanto a las posiciones o decisiones que adoptaran vendrá en función de las ganancias o pérdidas que obtenga de la decisión final. El razonamiento de un policy-maker, consistirá en hacer prevaler la decisión que más le convenga o en hacer mínimo el resultado de la decisión final que le pudiera perjudicarle.

Por otra parte, una decisión final, no se desarrolla instantáneamente. En primer lugar, porque la decisión efectivamente tomada por cada policy-maker, puede ser objeto de un regateo, en el curso de la cual, pueden cambiar las acciones alternativas que de finen esa decisión. De ello se deriva la posibilidad de que dos o más policy-makers actúen en colaboración en lugar de proceder independientemente, e incluso permite que en algunos casos, tengan lugar entre ellos compensaciones o recompensas, por la cooperación o con sensos prestados por los policy-makers para llegar a un programa económico en común (46).

En una situación en la que toman parte policy-maker, éstos pueden coaligarse formando dos o más grupos de poder. El problema principal consiste en encontrar las tendencias de los policy-makers, para formar las coaliciones y en determinar la intensidad de dichas tendencias, así como ver los motivos que inducen a coaligarse. (47).

N O T A S

(Capítulo III)

- (1) La aportación que vamos a estudiar en este apartado es la que hacen los autores RIKER, W.H. y ORDESHOOK, P.C. en su libro "An Introduction to Positive Political Theory". Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1973 y en la cual analizan la participación de los políticos en democracias representativas, a través de beneficios y costes que les supone el llegar a formar parte de un gobierno y constituirse en esa forma en líderes políticos. Cap. 11 y 12.
- (2) RIKER, W.H. y ORDESHOOK, P.C. "A Theory of The Calculus of Voting". American Political Science Review LXII (March 1968) pp. 25-42.
- (3) RIKER, W.H. y ORDESHOOK, P.C. "An introduction... Opus citada. Cap. 12 - pág. 341.
- (4) RIKER, W.H. y ORDESHOOK, P.C. "An introduction... Opus citada. Cap. 12, pág. 342.

- (5) RIKER, W.H. y ORDESHOOK, P.C. "An Introcution...
Opus citada. Cap. 12, pág. 344.
- (6) RIKER, W.E. "The Theory of Political Coalitions"
New Haven: Yale University Press, 1962.
- (7) RIKER, W.H. y ORDESHOOK, P.C. "An introduction to
Positive... Opus citada. Capítulo 2.
- (8) RIKER, W.H. y ORDESHOOK, P.C. "An introduction to...
Opus citada. Cap. 11, pág. 322.
- (9) NORMAN, F. OPPENHEIMER, J.E. y YOUNG, D.R. "Political.
Leadership and Coactive" Grood Princeton: Prince
ton University Press 1971. Estos autores vienen
a elaborar una teorfa del líder político basándose
en los supuestos introducidos por autores como OL-
SON, M. y DOWNS, A. Su aportación original es como
surge la figura del líder político en base a razo-
namientos de tipo económico.

- (10) NORMAN, F., OPPENHEIMER, J.E. y YOUNG, O.R. "Political Leadership..." Opus citada. Cap. 3. En dicho apartado se pretende expresar en términos formalís
ticos el comportamiento de un miembro de la comunid
ad política como líder político.

- (11) NORMAN, F. OPPENHEIMER, J.E. "I Get By Woth a Little Help from My Friends". World Politics XXIII, N°. 1 (1970), pp. 105-120.

- (12) NORMAN, F. OPPENHEIMER, J.E. YOUNG, O.R. "Political Leadership Opus citada. Cap. 4.

- (13) DOWNS, A. "An Economic Theory of Democracy". New York Harper and Row 1957.

- (14) NORMAN, F. OPPENHEIMER, J. Political Leadership... Opus citada. Cap. 3.

- (15) NORMAN, F. OPPENHEIMER, J.E. YOUNG, OR. "Political Leadership... Opus citada. Cap. 3.

- (16) Al referirnos al "bureau" estamos haciendo mención a los departamentos ministeriales en otras palabras a la Administración pública en general. A lo largo de este apartado utilizaremos la expresión bureau e incluso agencia gubernamental, por ser la que emplean los autores de las diferentes contribuciones teóricas.

- (17) BRITTAN, S. "El beneficio frente a la influencia de los votos". The Financial Times: Thursday 26-1976 traducido en la Revista Información Comercial Española. Septiembre de 1978, pág. 39.

- (18) CASAUGA, A. "Hacia una teoría económica de la burocracia". Revista de Hacienda Pública, N°. 52, 1978 pág. 260. El autor hace un análisis de las diversas contribuciones teóricas sobre los intere-

ses de los burócratas y la oferta de bienes y servicios públicos por medio de esta institución. Se presentan los burócratas como decisión-makers con capacidades limitadas por lo que respecta a cada cuestión, al número de decisiones de información que pueden absorber sobre cualquier problema determinado.

- (19) TULLOCK, G. "The Politics of Bureaucracy". Public Affairs Press. Washington, 1965.
- (20) TULLOCK, G. "The Vote Motive". Institute of Economic Affairs. 1972.
- (21) DOWNS, A. "Inside Bureaucracy". Little Brown G. Co. Boston, 1967.
- (22) NISKANEN, W.A. "Bureaucracy and Representative Government". Aldine Chicago.

- (23) CASAHUGA, A. Opus citada, pág. 261.

- (24) NISKANEN, W.A. "Bureaucrats and politicians".
Journal of Law and Economics. Diciembre 1975.

- (25) TULLOCK, G. "The Politics of Bureaucracy". Opus
citada, pág. 48.

- (26) NISKANEN, W.A. "Bureaucracy and Representative".
Opus citada.

- (27) BRETON, A. y WINTROBE, R. "The equilibrium size
of a budget maximizing bureau: a note on Niskanen's
theory of bureaucracy". Journal of Political Eco-
nomy. Existe traducción al español. Revista Hacienda
Pública N°. 52, pág. 280.

- (28) BUCHANAN, J.M. and TULLOCK, G. The Calculus of Consent Ann Arbor: University of Michigan Press 1962.

- (29) HERBER, B.P. "Hacienda Pública Moderna". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1975. .

- (30) BUCHANAN, J.M. y TULLOCK, G. Opus citada.

- (31) COLEMAN, J.S. "The Possibility of a Social Welfare Fuction". American Economic Review Diciembre 1962, págs. 1105-1022.

- (32) TULLOCK, G. "A Simple Algebraic Logrolling Model" American Economic Review, Junio 1970 60 (3), págs. 419-426.

- (33) HAEFELE, E.T.: "A Utility Theory of Representati-
ve Government". American Economic Review, Ju-
nio 1971, págs. 350-360.

- (34) FARQUHARSON, R. "A Theory of Voting". New Haven.
Yale University Press, 1969.

- (35) RIKER, W. "Bargaining in a Three Person Game". Ame-
rican Political Science Review. Septiembre 1967.

- (36) RIKER, W. "The Theory of Coalitions". Opus citada.

- (37) RAE, D.W. "The Limits of Consensual Decision". Ame-
rican Political Science Review. Diciembre 1975.
pág. 1270.

- (38) ATTALI, Y. "Modeles Politiques". Universitaire de
France, Paris, 1971. Existe traducción al español.
"Modelos Políticos. Editorial Zahor. Barcelona,
1974. Cap. 4.

- (39) GIBRARD, A. "Manipulation of Voting Schemes". A

General Result. *Econometrica* 41. 1973, págs. 587-601. Hay traducción al español en *Revista de Hacienda Pública* N°. 44, pág. 308.

- (40) ATTALI, J. "Modeles Politiques". Opus citada, págs. 50 y siguientes.
- (41) ATTALI, J. "Modeles Politiques". Opus citada pág. 53.
- (42) RAE, D.W. "Decisión Rules and Individual Values in Constitutional Choice". *American Political Science Review* March 1969.
- (43) MAY, K.O. "A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision". *Econometrica* 20 (October 1952), págs. 680-684.

- (44) Para hacer la construcción analítica de este apartado nos hemos servido del libro "Introducción a la Teoría de los Juegos y a la Programación Lineal" de SINGLETON, R.R. y TYNDALL, F.W. Publicado por Labor Univer. Septiembre 1977, así como también del libro del Prof. CASTANEDA, J. "Lecciones de Teoría Económica. Aguilar 1968, concretamente los capítulos dedicados a teoría de juegos. Cap. 44-45 y 46.

- (45) ATTALI, J. "Les Modeles Politiques". Opus citada pág. 49.

- (46) RAIFFA, H. "Analyse de la Decisión. Introduction aux Choix en Avenir Incertain". París 1971, Cap. 4. El mismo autor en otra de sus publicaciones "Games and Decisions". New York 1967, págs. 363-368 relaciona el problema que plantea la teoría de juegos en decisiones tomadas con riesgo e incertidumbre.

- (47) DAHL, R. and LINDBLON, CH.E. "Politics Economics and Welfare". Harper & Brothers 1953 pág. 338.
Existe traducción al español bajo el título "Politica, Economía y Bienestar". Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971.
- (48) RIKER, W. "Bargaining in a Three... Opus citada pág. 654.

C A P I T U L O I V .

ANALISIS DEL SISTEMA POLITICO COMO MARCO DONDE SE
CONFIGURA EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES POLITI-
CO ECONOMICAS.

Una sociedad auténticamente democrática debe ser integralmente pluralista. Esta exigencia se extiende a cada uno de los poderes, tomados por se parado.

Valery Giscard D'Estaing
Democracia

La misión de los partidos no consiste únicamente en ganar las elecciones. Consiste también en gobernar. Y un partido no puede gobernar si está desunido.

Robert Kennedy
Discurso, 20 de mayo de 1965
Pensamiento Político

El mérito de una casa, por ejemplo, puede ser estimado por el que la ha construido, pero mejor lo aprecian todavía los que la habitan.

Aristóteles
La Política

El pluralismo occidental se basa en el diálogo, participación, información y discusión de las decisiones.

Luis Sánchez Agesta
"Las bases del Pluralismo"

4.1. LA INCIDENCIA POLITICA EN LA RACIONALIDAD DEL PROCESO DE DECISION (1).

Si las elecciones públicas deben de ser aclaradas por la racionalidad económica, no queda por menos que dichas elecciones se inserten dentro de una política general en la que las decisiones últimas estén tomadas por órganos políticos: Gobierno, Asambleas elegidas, partidos políticos. Entonces la racionalidad económica se encontrará determinada por las contingencias políticas. Una especie de racionalidad política sustituirá a la racionalidad económica. En efecto, un doble imperativo político vendrá a pesar sobre las elecciones públicas. Uno es el que revela las estructuras políticas (el sistema político), y otro el que viene determinado por la coyuntura política. Tanto uno como otro imponen límites a la racionalidad económica.

4.2. EL SISTEMA POLITICO COMO MARCO DE LAS DECISIONES POLITICO-ECONOMICAS.

Todo Estado para subsistir debe disponer de una armadura política que sea capaz de sostenerle y de dirigirle. Este aparato político del Estado, que se le puede llamar su estructura política, comporta piezas diversas que varían según los regímenes políticos: asambleas, cole

gios electorales, partidos, gobiernos. Estos órganos se imbrican los unos en los otros según mecanismos complejos que varían con los sistemas constitucionales. Ello obedece a ciertas reglas que se imponen en la determinación de las elecciones públicas en detrimento de las exigencias de la racionalidad económica.

De esta manera, surge la vida política, como un sistema de conducta caracterizado por un conjunto de interacciones sociales entre individuos y órganos políticos que se orientan predominantemente hacia la reducción de conflictos producidos por intereses intersectoriales (2) existentes en una sociedad. Los regímenes democráticos, aparecen para satisfacer las aspiraciones de la opinión pública, en ellos las decisiones políticas actúan respondiendo a la demanda de necesidades colectivas de los miembros del sistema político, a cambio de ésto los responsables de la política reciben el apoyo político que les permite satisfacer sus fines, como podría ser el mantenerse en el poder.

Intentamos pues interpretar la vida política como una serie compleja de procesos, mediante los cuales se satisfacen las demandas de bienes sociales hechas por los individuos que componen la comunidad política. A través de estos procesos, los responsables de la política, los policy-makers adoptan una serie de decisiones en la bús

queda de unos resultados políticos que satisfagan esas de mandas sociales. Estas decisiones vendrán condicionadas por el marco político en que se toman, es decir, por las relaciones de poder que configuran dicho marco.

Así los sistemas políticos los valoramos en términos de su capacidad para trasladar intereses y aspiraciones sociales dentro de la política, y de esta manera resolver conflictos transformando esos intereses y aspiraciones en decisiones que son ampliamente aceptadas por la comunidad política (3).

4.3. LOS COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO.

Los sistemas políticos son definidos principalmente por los mecanismos de acceso al poder, por los procedimientos e intereses que determinan la toma de decisiones en el sector público y por los criterios de reclutamiento y remoción de los cargos públicos (4).

Este tipo de análisis nos permite analizar un sistema político en términos dinámicos, es decir, poder interpretar los procesos políticos como un flujo continuo y entrelazado de conductas. De esta manera podremos averiguar cuáles son los procesos subsidiarios mediante los que se toman y ejecutan decisiones, así como ver por qué se formulan o ponen en práctica varias clases de políticas o decisiones.

El análisis sistemático de la vida política se apoya, pues, en la idea de que los sistemas están insertos en un ambiente y sujetos a posibles influencias ambientales. De este modo aparece el sistema político determinado por un conjunto de interacciones mutuas, por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad.

Así pues el funcionamiento del sistema político opera de modo que a través de él se realizan intercambios

o transacciones entre las demandas o apoyos que realizan los miembros del sistema político en el logro para la consecución de sus intereses y las respuestas o productos que van a derivar de esas demandas a través del sistema político ya que con ellas se pretende dar satisfacción en cierta proporción a los intereses demandados por los miembros de la comunidad política (5).

Observando el sistema político desde esta perspectiva, éste empieza a funcionar desde el momento mismo en que nace la demanda, y ésta antes de ser demanda, se presenta en forma de necesidad, preferencia, esperanza, deseo social, con respecto al cual en algún momento pensamos que convendría la intervención de las autoridades, sólo en ese momento podemos llamarlas demandas políticas. Es en este punto de conversión de las demandas en propuestas políticas para la acción, donde es necesaria la creación de canales de regulación de la sociedad, como pueden ser los partidos grupos de interés y líderes de opinión, quienes pueden dar cauce en forma de respuestas políticas, a esa gran diversidad y volumen de demandas políticas.

Es pues en esta etapa donde las demandas de los miembros se encuentran con restricciones culturales que modifican el número de aspiraciones que los miembros de la comunidad piensan convertir en políticas.

Esto crea un proceso político caracterizado por funciones políticas altamente complejas, desempeñadas por esos canales de comunicación que hemos mencionado anteriormente (partidos, grupos de interés y líderes de opinión), que van a permitir llegar a grados de entendimiento o de negociación de las distintas necesidades o deseos sociales que presentan los distintos grupos que componen la comunidad política y de esa manera lograr unas respuestas o decisiones conjuntas, por medio del sistema político, que sean aceptables a las partes que integran el juego político.

Todo lo anterior puede resumirse en el presente cuadro y así ver esquemáticamente las relaciones a que da lugar un sistema político.

COMPONENTES DEL SISTEMA POLITICO (*)

	INSUMOS	PROCESOS	PRODUCTOS
Organizaciones	Demandas	Funciones	Políticas y
Sociales	Apoyos	Políticas	Programas Públicos

(*) Almond y Powell: "Comparatives Politics Today a World View" Little Brow and Co. 1974 Cap. III.

Todos los sistemas políticos primitivos o modernizados, liberales, pluralistas o totalitarios, cumplen con todas estas características conceptuales. Todos aceptan responder a algunas demandas aunque provengan de un sólo sector de la sociedad. Todos los sistemas tienen procesos de articulación de grupos sociales, es decir, la organización de grupos sociales para la consecución de intereses comunes, así como también tienen procesos de agregación de intereses mediante los cuales las demandas de los grupos se combinan a través de negociaciones produciendo alternativas aceptables a varios grupos de intereses distintos, aunque no necesariamente estos procesos sean permitidos o dirigidos a todos los sectores de la sociedad.

Así pues, en todos los sistemas políticos encontramos ciertos rasgos de tratamiento sistemático de problemas y colectividades sociales (6).

Las grandes diferencias entre los sistemas políticos se observan más bien en el nivel de autonomía que permiten a sus componentes, y en como se resuelve el problema del orden social. Cualquier sistema político, presenta cierto grado de diferenciación interna, lo que hace que existan múltiples intereses en juego y que tal diversidad imponga una labor de integración de intereses o la desintegración o estancamiento del régimen.

El marco general de nuestro análisis se va a cen
tralizar en las democracias pluralistas occidentales con
 una fuerte politización o penetración de los partidos en
 la mayoría de los ámbitos institucionales. Esto hace que
 los partidos tengan casi un monopolio sobre los canales de
 articulación de intereses. De todas maneras, estos siste-
 mas son los más idóneos para hacer más amplia la participa-
 ción en las decisiones de poder, permitir una mayor agrega-
 ción de intereses y reducir la tendencia de los gobiernos
 a responder a intereses particulares de grupos o personas.

En base a estos sistemas políticos democráticos
 pluralistas vamos a elaborar el esquema conceptual resumi-
 do en el cuadro "Componentes del Sistema Político", siguien-
 do el estudio del Profesor Lijphart (7). Los insumos o de-
 mandas en estos tipos de sistemas viene caracterizados en
 base a dos variables: "la cultura política" (8) y "el compor-
 tamiento de la élite política", a través de ellas se concen-
 trarán y reflejarán los conductos de los diversos sectores
 de la sociedad que son relevantes para el funcionamiento
 del sistema político.

"La cultura política" está relacionada con la estruc-
 tura social del sistema. Constituye lo que en palabras de
 R. Dahl denomina "el conjunto de creencias políticas empíri-
 cas, símbolos expresivos y valores que caracterizan la

situación donde la acción política se desenvuelve"(9). A través de la cultura política se da la articulación de intereses planteados en el juego político, una comunicación política entre gobierno, partidos y grupos de presión. A través de la cultura política se nos muestran las actitudes de los actores del juego político ante el sistema plu^uralista democrático (creencia en la legitimidad del siste^uma, en la competencia general, en la buena voluntad, en el derecho a participar en los actos políticos), actitudes que (10) contribuyen a sostener fomentando las bases del sistema político y a facilitar su estabilidad.

Dentro de los sistemas políticos democráticos plu^uralistas podemos encontrar culturas políticas fragmentadas o divididas frente a culturas políticas homogéneas. Las primeras dan lugar a la existencia de una incongruencia entre las normas que rigen el sistema político y el comportamiento de los actores políticos, ello nos conduce a divisiones de tipo ideológico que destruyen el buen funcionamiento y cohesión que ha de existir en el sistema para que se dé esa articulación y agregación de intereses sociales.

Por otro lado, una cultura política homogénea, favorece el juego político, donde los participantes pueden llevar a cabo la articulación y comunicación política de sus intereses a través de un proceso de cooperación y com

promiso en la toma de decisiones.

La variable de la cultura política ayuda pues a identificar las orientaciones sociales económico - políticas que definen la acción de todo sistema político. Impone la dirección que toman las demandas o insumos que se dan en un sistema político.

El comportamiento o las relaciones que guardan las élites, constituyen otra de las variables fundamentales que definen el juego político. Dicho comportamiento sirve de marco de referencia para realizar el análisis sobre las relaciones entre partidos, el gobierno o empresarios. Este comportamiento es el que define los procesos mediante los cuales las demandas de los grupos se combinan a través de negociaciones produciendo alternativas aceptables a los diferentes grupos sociales de intereses distintos.

La élite política se puede conducir en su comportamiento, bien por un tipo de relaciones competitivas o divididas, o bien por un tipo de relaciones de cooperación. Estas actitudes de comportamiento están en relación con los intereses que se persigan. De esta manera, se pretende destacar la importancia que tiene la comunicación y acomodación de intereses en las democracias occidentales hacia

su desarrollo económico, político y social.

Así pues el seguir uno u otro tipo de actitud o comportamiento señalados para la élite política supone el que ésta participe en el juego político, elaborando soluciones adecuadas a las demandas de los miembros que componen el sistema político. El primer tipo de comportamiento "la élite dividida" opera dentro de las normas tradicionales que configuran el juego "gobierno-oposición", en cambio el segundo tipo se aproxima a lo que podíamos denominar "gran coalición", en la que casi todos los grupos políticos principales están implicados en las decisiones de poder.

La implantación de una serie de mecanismos de comunicación entre las diferentes élites, y en particular, entre los partidos políticos, sirve para tratar de asegurar la estabilidad del régimen democrático, y la satisfacción de sus sectores mediante procedimientos que les permita perseguir y lograr sus intereses ante los demás decisores del sistema político y evitar la conducción exclusiva del Gobierno.

La conducta de las élites, viene marcada por el grado de participación política de la masa electoral y por los tipos de organización de los partidos. A su vez, la

participación política se evidencia en el acceso de las masas a los programas y decisiones públicas y en su creciente organización política. Todo ello, hace cambiar las relaciones entre las élites. Así por ejemplo, en los países en desarrollo, la movilización social constituye un proceso de cambio en cuanto a los patrones económicos y sociales dando paso a otros nuevos patrones de ideas y conductas, como pueden ser la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Estas nuevas aspiraciones producen un fuerte impacto en las relaciones entre las élites en el momento en que tienen que atender a demandas nuevas de los miembros del sistema. Para poder realizar esas aspiraciones, es pues necesaria una coordinación de las élites para que puedan proveer las mejores soluciones a los nuevos problemas que se plantean, ya que una élite dividida conduce a las desconfianzas, obstruye las comunicaciones intersectoriales y la toma de decisiones conjuntas, acarreando así conflictos o estancamientos en la formación de la política pública.

Ahora bien, el poder llevar a cabo una mejor o peor articulación de los intereses que representan las élites políticas supone una organización de los grupos sociales para la consecución de esos intereses. De aquí que el sistema de partidos constituya un factor clave para el

comportamiento que admite el sistema político y bajo qué condiciones pueden manifestarse dichos comportamientos.

El Profesor M. Duverger (11) clasifica las organizaciones internas de los partidos en verticales, ideológicas, disciplinarias y de acción constante. La verticalidad de la organización partidista se refiere a la estructuración piramidal de la autoridad donde los niveles inferiores reportan a un número cada vez más reducido de centros decisorios superiores hasta llegar a un centro único o Comité Ejecutivo Nacional, que ejerce un alto control sobre el partido. Los partidos ideológicos tienen hacia una visión difusa de la realidad y a reducir la especificidad en el tratamiento de los asuntos de la política pública. Sus élites se caracterizan por una solidaridad de grupo. Los partidos pragmáticos buscan siempre lo que "se puede" hacer mientras los ideológicos lo que se "debe hacer". Esto hace que el comportamiento de los dirigentes de los partidos ideológicos sea de tipo conflictivo, mientras que los otros es más de tipo cooperativo. Ambos partidos presentan una organización disciplinaria, sus miembros siguen una línea de partido y además son de acción continua, o sea, que están permanentemente en actividad.

Los partidos presentan pues diferentes posiciones ante diferentes problemas que presenta el país. Estas

posiciones de los partidos se transmiten a las élites y a las masas e influye de forma directa en la participación de unos y otros en los canales de acceso y en la toma de decisiones políticas.

Vemos pues que los tipos de conducta de las élites políticas, están en función de las organizaciones claves del sistema y de los métodos de acción y participación de la masa política en el poder.

Las dos variables examinadas: cultura política y comportamiento de la élite política, son las que van a configurar los sistemas políticos, conformando los procesos políticos que darán lugar a lo que hemos denominado productos o políticas del sistema. Antes de entrar a examinar los componentes últimos del sistema político, vamos en base a las dos variables examinadas, a hacer una conceptualización de los sistemas democráticos pluralistas, ya que ello nos servirá de soporte para hacer una clasificación de las políticas que elaboran dichos sistemas.

4.4. UNA TIPOLOGIA DE LOS SISTEMAS POLITICOS DEMOCRATICOS.

Nuestro propósito de establecer una tipología de los sistemas políticos, antes de entrar a examinar la for

mación de las políticas que resultan de estos sistemas políticos, consiste en facilitar la comprensión de los modelos de interacción política, que tiene lugar dentro de los sistemas, y que afectan al proceso de toma de decisiones. Cambios en el proceso de comunicación política puede afectar al proceso electoral, al comportamiento de los partidos o al comportamiento gubernamental.

Cada sistema político, y en particular los democráticos, están caracterizados por propios modelos de orientación en lo referente a la acción política. Modelos que vienen determinados por las variables analizadas anteriormente. Esto hace que según la conformación de estas variables estemos en presencia de sistemas políticos pluralistas diferentes, con diferentes procesos de toma de decisiones, y por consiguiente con preferencias y evaluaciones políticas propias de cada sistema.

El Profesor Lijphart (12) distingue cuatro tipos de sistemas democráticos occidentales sobre la base de las dos variables estudiadas antes.

La interacción de esas variables dentro del sistema produce la siguiente tipología:

a) Democracia centrífuga, donde existe una élite política dividida que se caracteriza por una falta de acuerdo en la toma de decisiones, unida a una ausencia de articulación de los intereses intergrupales, que genera una falta de identificación y solidaridad con el régimen democrático, estancando el proceso de formación de políticas y el desarrollo del sistema en general.

Los partidos políticos suelen estar desagregados, ninguno de ellos recibe más del 40% de los puestos del Congreso, esto favorece la tendencia hacia formar en estos sistemas coaliciones. Debido a que los grupos de interés presentan dificultades para articular sus intereses ante múltiples partidos y sectores de gobierno de poca capacidad de decisión. Todo ello conlleva a producir tensiones desestabilizadoras sobre todo en el sistema político. Existe pues una disposición del sistema hacia el conflicto político. La cultura política está fragmentada y no está adaptada al sistema político, e incluso se encuentra sumergida en un modelo de desarrollo político como proceso de institucionalización y participación política creciente.

La institucionalización se evidencia a través de racionalización del proceso político mediante leyes que definen conductas y situaciones aplicables universalmente

a toda la ciudadanía y por la existencia de un proceso de diferenciación institucional de los componentes y actores del sistema político. A su vez, la participación política se evidencia en el reciente acceso de las masas a los programas y decisiones públicas y en su creciente organización política. Acceso que se manifiesta a través de la votación en las elecciones o en las huelgas de tipo político (13). Por otro lado, dicha participación o concurrencia de los ciudadanos en las tomas de decisiones, juega un importante papel de control democrático sobre los líderes. Tanto la votación como las elecciones, actualmente operan para controlar el comportamiento de los líderes. Al mismo tiempo los líderes políticos utilizan dicha participación para conocer las preferencias de los ciudadanos, y responder a las demandas populares. Así pues, la estructura política en este sistema democrático puede afectar a la concurrencia de la masa política impidiendo o facilitando su participación, de ahí la importancia que desempeñan los flujos de información, como las funciones de articulación y segregación de interés entre grupos que componen este tipo de comunidad política (14) para mantener una estabilidad en el sistema político.

b) Democracia centrípeta. Está caracterizada por una cultura política homogénea junto con un comportamiento de la élite política de tipo competitivo tanto en el control

de la Administración pública, como en la participación en la formación de la política económica.

Hablamos aquí de "cultura política homogénea" en sentido de que hay una repartición de medios e instrumentos políticos entre los grupos que participan en el poder. Existe entre la gran mayoría de los actores políticos del sistema una aceptación sobre cuáles deben ser los objetivos últimos del sistema político, así como también cual debe ser la combinación de grados de libertad, bienestar y seguridad que deben existir dentro del mismo. Esto hace que no exista un antagonismo entre los intereses políticos de los miembros o de los grupos que componen la comunidad política.

Debido a la existencia de este tipo de "cultura política homogénea" y pragmática, se produce dentro del sistema una atmósfera de juego político. "Un juego político es un buen juego cuando el resultado es incierto y cuando las apuestas no son muy altas". (15).

La estabilidad de este tipo de democracias depende no sólo de su cultura esencialmente, sino también de los dispositivos con que cuenta el sistema para conseguir consenso entre la élite política. El comportamiento

de la élite política es, como hemos dicho antes, de tipo competitivo, esto hace que aumente su concurrencia en sus esfuerzos por lograr el apoyo de los ciudadanos en su camino hacia el poder, y en el control del proceso de decisión. Esto hace que la participación del ciudadano y de los grupos sociales aumente en este tipo de sistema democrático, debido a que el ciudadano político llega al mercado político con votos a vender, a cambio solicita un tipo de políticas que les tiene que producir los actores políticos. Estos últimos en su lucha por conseguir el poder intentarán complacer a los primeros.

Las reglas de juego están bien definidas, la estructura política está fuertemente organizada y burocratizada, lo que facilita que las unidades e instituciones que la forman, como pueden ser partidos políticos, grupos de presión, departamentos ministeriales, persigan objetivos muy concretos y desempeñen funciones muy especializadas.

Nos encontramos pues con un tipo de sistema político pluralista que presenta una estructura de poder que admite una gran difusión y que permite una estabilidad al poder estar dicha estructura influida por los grandes componentes institucionales del sistema como pueden ser partidos, grupos de presión y gobierno.

c) y d) Democracia asociativa y Democracia despolitizada (16). Analizamos en conjunto estos dos tipos de democracia porque son casos menos frecuentes en la vida política. Suelen darse en las pequeñas democracias europeas como pueden ser Holanda, Bélgica, Suiza, Austria y quizá Canadá. En los sistemas políticos de tipo pluralista asociativo, la cultura política está por lo menos tan fragmentada como la que existe en las democracias centrífugas. Sin embargo, se diferencia de éstas en la existencia de un acuerdo o consenso dentro del comportamiento de la élite política. A través de este acuerdo existe una cooperación entre la clase política para intentar prevenir una inestabilidad o inmovilismo que pudiera existir en el sistema político si se dejase de dar dicho acuerdo. Pero esta característica del sistema no se traduce en unos acuerdos sobre como deben funcionar las instituciones políticas o como debe ser su composición sino como vienen a consistir en formar una especie de carteles o trest de las élites políticas que vengan a funcionar a manera de comités de forma tal, que en la toma de decisiones desempeñen un papel esencial y por consiguiente de gran influencia decisoria. Esto supone pues, que rija un sistema de coaliciones políticas a través de las cuales se desenvuelva el juego político y se intenten acomodar los intereses divergentes que pudieran existir como consecuencia de la existencia de subculturas políticas fragmentadas.

Este tipo de democracias se enfrentan con procesos de decisión dificultosos donde la élite política tiene que hacer continuos esfuerzos para impedir que se dé una inestabilidad en el sistema, y al mismo tiempo reducen la tendencia que existe de la clase política hacia el inmovilismo o falta de preocupación por la resolución de los problemas políticos.

El último sistema político pluralista que abarca esta tipología, la democracia despolitizada, es descrito por Lijphart en términos de un modelo político que está empezando a emerger. Los países escandinavos, son los que más se podrían aproximar a este modelo, que presenta un comportamiento de la élite política de tipo consensual, pero con muy bajos niveles de politización en el logro de los importantes objetivos políticos a alcanzar. Existe una gran participación en el proceso de decisiones dando lugar a políticas que se aproximan a las que podrían tener lugar en caso de existir una gran coalición de partidos en el Gobierno. Pero casi siempre es un partido quien domina la posición gubernamental, aunque esto no impide que se admita un alto grado de participación de la oposición y de los grupos no parlamentarios en el proceso de toma de decisiones por parte del grupo o partido político existente en el poder. La falta de politización supone una ausencia de interés por parte de los partidos de con

seguir formar unos canales de articulación de los intereses de los grupos sociales para disentir y organizarse principalmente, en función de bloques partidistas.

Una vez descrita esta tipología la emplearemos para determinar si son predecibles los tipos de políticas que resultan de estos sistemas políticos en base a las variables que los han caracterizado.

4.5. EL PROCESO DE FORMACION DE LAS POLITICAS.

De lo que llevamos dicho hasta aquí sobre los sistemas políticos democráticos, se desprende que la formación de las políticas es un "proceso mediante el cual un problema, una necesidad o un objetivo se hace conocido, se analizan algunas de sus soluciones o caminos alternativos, se establece una solución programada y se evalúa y se revisa dicha solución" (17). La formación de las políticas (policy) no es solamente un proceso de planificación racional sino que es también un proceso político (politics) en el cual el programa de realización de la política se establece entre grupos sociales que interactúan mediante consultas, negociaciones y hasta conflictos para lograr imponer sus intereses.

La planificación formal es un proceso que trata de racionalizar la formación de políticas y que como tal no está ajena al impacto de las presiones políticas en ninguna de las etapas.

Podría hablarse de la planificación como un sólo proceso que resume a la política y a la formación de políticas. Sin embargo, nos referiremos a cada una por separado para hacer énfasis en la tendencia hacia lo programático, o sea, hacia el logro de objetivos que caracteriza a la formación de políticas, y a su vez diferenciarla de la política en sí, que es un proceso estratégico de consecución del poder (18).

La formación de políticas está generalmente influenciada por la política, es decir, por la ideología, las estructuras gubernamentales de toma de decisiones y por la organización y actividades de los sectores público y privado.

Pero la formación de políticas, también es independiente de la política y reacciona sobre ella. Es decir, los asuntos alrededor de los cuales se forman políticas, y las contingencias y oportunidades específicas que se presentan en cada etapa de su formación, hacen que la formación de políticas se libere, pueda ser distinta y

hasta llegue a efectuar lo que entendemos como política. Este sentido de interacción y relativa interdependencia entre la formación de políticas y el proceso político es importante para la comprensión de la política de cualquier sistema (19).

Los actuales regímenes democráticos que aquí hemos tipificado, se han dirigido siempre a buscar por parte de las élites políticas un equilibrio entre el juego estratégico por el poder y la necesidad de resolver los problemas concretos de los diferentes sectores sociales mediante:

- a) El acceso que permite a las élites no políticas a la toma de decisiones gubernamentales.
- b) Una creciente especificidad de los asuntos alrededor de los cuales se forma la política.
- c) Un grado cada vez mayor de institucionalización y tecnificación del proceso de formación de políticas.

De aquí que los procesos de formación de políticas en este tipo de sistemas pluralistas tiendan a oscilar entre los modelos o escenarios sociopolíticos. Uno

de ellos tiende a lo que podríamos llamar modelo programático y el otro de acción estratégica. En este último se suelen presentar rasgos como el conflicto, el estancamiento y los privilegios o cambios exageradamente rápidos en los programas económicos.

En nuestro intento de analizar la política y la formación de la política a través de los sistemas, y así poder comprobar cómo los factores que configuraban las demandas y el proceso de decisión producen tendencias hacia cierto tipo de políticas, es necesario como paso previo, incluso para tener una completa elaboración del esquema conceptual resumido en el cuadro "Componentes del sistema político", predecir los tipos de políticas que pueden darse dentro de los sistemas políticos pluralistas.

4.6. UNA TIPOLOGIA DE POLITICA ECONOMICA EN BASE A LA CONFIGURACION DEL SISTEMA POLITICO - PLURALISTA.

Varias tipologías y clasificaciones sobre políticas públicas que tienen lugar en los diferentes sistemas políticos han sido hechas por diferentes autores o estudiosos de la ciencia política. Dichas categorías clasificatorias han sido hechas en función de su impacto sobre la sociedad y sobre la manera de como la política es realizada.

Partiendo de la original tipología construida por Theodore Lowi (20), el Profesor Salisbury (21) formula una tipología más completa que la del anterior autor y está en conexión también con los inputs componentes del sistema político.

Lowi (22) definió tres tipos de políticas: "Las políticas asignativas", aquellas que extraen algo de un sector para dárselo a otros, "las políticas regulativas", que definen como se pueden hacer las cosas, expandiendo o limitando el campo de acción del sector regulado, y las políticas distributivas, que tienen como objetivo la distribución individual de recursos públicos. Las políticas distributivas y asignativas se refieren a las preguntas "quién" puede actuar y "qué" puede hacer, mientras que las políticas regulativas responden a "cómo" puede hacerse. Como hemos dicho antes, el Profesor Salisbury completaría dicha clasificación añadiéndole las políticas autorregulativas que tienen los mismos efectos que las regulativas pero que difieren de ellas sustancialmente en la dirección y tipo de control que se ejerce.

Esta tipología sobre las políticas tiene una similitud con la configuración hecha por Lijphart sobre las variables que conforman los inputs que caracterizaban los sistemas políticos.

Tanto el Profesor Lowi, como el Profesor Salisbury, clasifican las políticas públicas en base a dos variables. Una es el grado de integración o fragmentación de las demandas formuladas por los miembros del sistema político y otra es el grado de integración u homogeneización que pudiera existir en el proceso decisonal que implica la elaboración de políticas.

Vemos pues que tanto las variables usadas por Lijphart, como por Lowi y Salisbury, para clasificar las políticas, tienen un remarcable grado de similitud. A un nivel nacional, podríamos argumentar que la fragmentación de la cultura política estará relacionada generalmente con la fragmentación de las demandas que tienen lugar sobre un sistema político. Por otro lado, la clasificación del comportamiento de las élites como competitivo o consensual, en la tipología de Lijphart, está bastante cerca de la clasificación de los sistemas políticos sobre el proceso de formulación de las decisiones que se llevan a cabo en la elaboración de las políticas (bien sea de tipo fragmentado o integrado) (23).

Bajo esta presunción de la similitud de las dos tipologías, podemos derivar una tipología única basada en el grado de fragmentación o integración del sistema de formulación de las decisiones políticas (por parte de las

élites). En esta tipología, partimos de la hipótesis que el tipo de sistema político estará en efecto relacionado con las características de la política pública económica adoptada por el sistema político. Así pues, sistemas políticos despolitizados deberán producir más políticas asignativas que otros tipos de sistemas políticos, o sistemas políticos centrípetos deberán producir más políticas autorregulativas. A su vez, nosotros señalaremos que cada uno de los cuatro sistemas políticos producirán algunos de los cuatro tipos de políticas anteriormente señalados. De esta manera, estaremos argumentando que la elección hacia cierto tipo de políticas está en función de la estructura política de la sociedad, que es la que desarrolla y crea todos los procesos de articulación, agregación y comunicación de intereses de los grupos sociales (24).

Procederemos pues, ahora, a analizar las etapas del proceso de formación de políticas, así como las características que han de guardar los sistemas políticos dentro de esta nueva tipología elaborada, viendo cuales tienen que ser las condiciones generales bajo las cuales tienen que darse los canales de comunicación del sistema entre las élites del sistema. Según sean esos canales de comunicación, así será el grado de fragmentación o integración que vendrán a tener en un momento determinado, los

puntos de contacto involucrados en un proceso de toma de decisiones.

4.7. ETAPAS DEL PROCESO DE FORMACION DE POLITICAS Y SUS CANALES DE COMUNICACION.

En cada una de las etapas del proceso de formación de políticas se cumplen una serie de funciones complementarias que van desde el planteamiento de un problema y objetivo a ser resuelto por la comunidad política, hasta la evaluación de las actividades realizadas para lograr los objetivos planteados (25).

Evidentemente el cumplimiento de estas etapas variará en fondo y forma, según se realicen, bajo el escenario de los diferentes sistemas políticos.

En cada etapa del proceso de formación de políticas encontramos diferencias en los tipos de canales de comunicación entre las diferentes élites políticas y el gobierno, considerado como el decisor en el proceso de formación de políticas en el poder decisorio que mantiene cada punto de contacto de los diferentes grupos de intereses con el gobierno.

Todo ello nos conduce a que la distribución efectiva de poder decisorio dentro del gobierno está determinada, tanto por elementos permanentes constitucionales y legales, como también por condiciones variables, lo que denominamos coyuntura política y que más tarde analizaremos. Dichas condiciones variables o la coyuntura política se plasma en los resultados electorales, la formación de coaliciones de gobierno, el número de partidos existentes, las relaciones entre los partidos de coalición, las características internas de cada uno de esos partidos y las relaciones entre el presidente y su partido. Los cambios en estas condiciones hacen variar la capacidad de decisión de los puntos de contacto a que tienen acceso los grupos de interés para influenciar la formación de políticas.

Las consideraciones anteriores se pueden resumir en la siguiente premisa:

"Las posibilidades de influencia de un grupo de interés dependen directamente del grado en que dicho grupo ajuste sus actividades de presión a la distribución formal de autoridad y a la distribución efectiva del poder dentro del sector público". (26).

El resultado de la presión es la influencia y en el análisis de la influencia es necesario distinguir entre influencia real y potencial. La "influencia potencial" de los grupos depende de los recursos que pueden llegar a ser utilizados para ejercer una presión. En cambio, la "influencia real" es el resultado que tiene la presión del grupo sobre las decisiones públicas y depende principalmente de la eficiencia con que se usen los recursos que estuvieran disponibles. De ahí que la influencia real, normalmente, sea inferior a la influencia potencial, porque los grupos rara vez pueden usar todos los recursos que controlan, y aquellos recursos que pueden usar son a menudo usados insuficientemente.

La influencia potencial de los grupos y del gobierno no depende solamente de los recursos humanos, organizacionales, físicos y financieros. En un régimen pluralista y democrático, la influencia potencial y real también depende del grado de legitimidad del grupo, conforme a los valores del sistema vigente. En una democracia pluralista, los principales valores que debe reflejar un grupo son la "representatividad" de aquellos que actúan en nombre de dicho grupo, el libre acceso para quienes no pertenecen al mismo y deseen hacerlo y una "opinión pública positiva" sobre el grupo (27).

Los canales de comunicación son una base para la influencia potencial. En la medida en que esté institucionalizado dicho canal de comunicación, la influencia sobre este punto tenderá a ser más efectiva. Sin embargo, el nivel de influencia real del sector privado en el proceso de formación de políticas, depende no sólo de la institucionalización del canal de acceso como tal, sino también del uso efectivo que haga el sector privado de sus recursos para ejercer presión.

En el proceso de formación de políticas se pueden distinguir las siguientes etapas: problemática, elaboración de políticas, programación, realización y evaluación de políticas (28).

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Esta etapa consiste en plantear una o varias problemáticas a la palestra política o, al menos, a la consideración de agentes públicos y privados interesados en el tema.

La definición del problema en algunos casos es de tanta transcendencia como lograr llevar el tema a la palestra política.

En esta etapa predomina los contactos informa
les entre los líderes de los sectores.

ELABORACION DE POLITICAS.

Una vez identificado el objetivo y la vía al-
ternativa para lograrlo, se pasa a elaborar un mecanismo
general para alcanzar dicho objetivo. Usualmente, se nom
bra una comisión pública, privada o mixta, que elabora un
anteproyecto y luego éste es revisado por altos niveles
burocráticos y convertido en proyecto.

La elaboración de políticas constituye un pro-
ceso de negociación entre sectores públicos y privados so
bre los cuales deben recaer los lineamientos generales del
mecanismo mediante el cual se va a lograr el objetivo.
Dicho mecanismo generalmente, está representado formalmen
te en un Decreto-Ley o en una Ley.

La formulación de políticas es realizada por
comisiones permanentes o temporales. Estas comisiones
incluyen representantes de los sectores privados. Pero
en una segunda etapa la elaboración y aprobación de los
proyectos definitivos, se reducen las posibilidades de
acceso e influencia de los sectores privados. Las dis-
cusiones de muchas disposiciones económicas se hacen en

círculos exclusivos, dentro de los altos niveles burocráticos, en consulta con el presidente, y en ocasionales consultas a alto nivel con el partido o coalición de gobierno. A estas consultas difícilmente tiene acceso el sector empresarial.

PROGRAMACION.

Una vez convertido en Norma, el proyecto pasa a programación. Es decir, en esta etapa aparecen disposiciones que desarrollan dichas normas.

La participación de los diferentes sectores se acentúa, el sector privado tiene más acceso. Los canales de comunicación se han institucionalizado, aunque presentan rasgos de inestabilidad.

REALIZACION.

En esta etapa, se pone en práctica el programa. En este proceso hay varios mecanismos de acceso que facilitan a las diferentes élites, el ejercicio de la influencia. Existen los llamados "puntos de contacto especiali-

zados", que son aquellas dependencias burocráticas encargadas especialmente de atender al sector empresarial. Es decir, aparece una especie de colaboración entre la élite política y la élite empresarial permitiendo un potencial de influencia entre los dos sectores bastante considerable..

EVALUACION DE POLITICAS.

No todas las políticas presentan esta etapa, sólo aquellas que están formuladas de manera exclusivista, o es percibido como un tema estratégico por algunos sectores involucrados. Ello hace que se midan los efectos de los programas y que se afirmen o se corrijan sus mecanismos de acuerdo a los resultados de la evaluación.

Sin embargo, existen varios factores que contribuyen a que esta etapa no se realice. Primero los cambios de Gobierno o de administradores, hacen que se tienda a ignorar los programas realizados por los ejecutivos anteriores, y que dichos programas sean sustituidos por otros, sin haber sido evaluados, con tal de que sean diferentes. Segundo, la politización del sistema, desvirtúa las instituciones y por ende sus actividades. De aquí

que se pueda decidir evaluar, o no, si conviene según fines políticos y si se evalúa, los criterios para hacerlo, según los fines del programa, pueden ser desvirtuados por intereses políticos.

Los canales de comunicación en esta etapa, están poco institucionalizados aunque suelen existir procedimientos y conductas informales.

Las etapas pues del proceso de formación de políticas, responderán de manera distinta en los diferentes escenarios de los sistemas políticos, dado que los niveles de acceso de los diferentes grupos sociales, al proceso de toma de decisiones son diferentes, debido al estado imperfecto de comunicación que existe entre las élites. Esto determinará una tendencia a que los asuntos sean planteados de acuerdo con el juego político propio del escenario de cada sistema político en donde varían la percepción del tipo de objetivos que se persiguen, los negociadores y sus relaciones (29).

4.8. CARACTERISTICAS DE LAS ETAPAS DEL PROCESO DE FORMACION DE POLITICAS EN LOS ESCENARIOS POLITICOS.

Sobre la base de nuestra síntesis de las dos tipologías, la de los sistemas políticos pluralistas y

la de las políticas públicas económicas, podemos ver cómo se cumplen de manera distinta las etapas del proceso de formación de políticas en los diferentes escenarios políticos.

Así en un sistema político centrífugo con políticas de tipo distributivo, donde las actitudes de cada élite hacia sí misma y hacia las demás tienden a ser muy fuertes y emotivamente cargadas, produciendo dificultades en el diálogo y en las negociaciones, donde la dispersión debida a la fragmentación de las culturas políticas, produce ideologías extremistas de izquierda y derecha, donde existe politización de los grupos sociales, donde hay difusión de intereses. En suma, donde se produce un pluralismo con un cierto desbalance o desequilibrio en él, con una contaminación de los intereses de los grupos sociales y utilización de dichos grupos por parte de los partidos y del gobierno en la consecución y permanencia del poder, las etapas del proceso de formación de políticas se cumplirán en la medida en que los distintos sectores sociales sientan que sus oportunidades de acceso o influencia en el proceso de formación de políticas son limitadas.

Por lo tanto, en la fase de planteamiento del problema el gobierno y el partido de gobierno tienden a predominar en la elaboración de la agenda y a no aceptar

disentir asuntos planteados por otros grupos hasta tanto no los consideren de su interés. La elaboración de la política tiende a relacionarse con temas difusos e ideológicos no referidos al asunto planteado, sino más bien dirigidos a cuestionar la participación en la discusión y hasta la existencia misma de los sectores involucrados.

Los intereses sectoriales tienden a no estar su ficientemente articulados como para presentar un bloque cohesionado de presión, también se manifiesta la baja ar ticulación de intereses en las limitaciones que tienen ciertos sectores sociales, para participar en los procesos de toma de decisiones, a nivel de partidos y de Parlamento.

El Parlamento, al ser un ente político-deliberativo, se caracteriza por el predominio de las ideologías y enfoques dogmáticos. Esto limita las posibilidades de acceso e influencia de los diferentes sectores. Cuando esta influencia se ejerce tiende a ser conflictiva y pro longada. La etapa de programación es semejante a la anterior. La burocracia que ocupa el papel principal en esta etapa, suele ser influenciada, a medida que se especializa en atender a sectores específicos.

La programación se ve muy afectada por la falta de articulación de intereses. (Información deficiente, poca cohesión de los grupos de interés).

Los programas diseñados en base a asuntos percibidos como una amenaza para la supervivencia de un grupo, como no ajustado a su situación real tiende a ser ignorado o atacado, pero no realizado.

Por último la evaluación de las políticas no suele existir, lo que se suele dar es el arreglo de políticas.

Un sistema político centrípeto, con políticas autorregulativas, caracterizado por una élite competitiva y una cultura política homogénea, permite que las diferencias interelitistas sean más tolerantes y que se facilite la acomodación o conciliación de intereses.

En este sistema, la orientación dispersa es representada por planteamientos ambiciosos, englobantes y vagos y la orientación específica por planteamientos discretos, concretos y complementarios, es decir, existen criterios comunes para tratar a objetos semejantes sin discriminaciones ni favoritismos. El potencial de influencia del gobierno con que tienen que competir los grupos de interés es relativamente menor que en los sistemas de

pluralismo limitado. Existe tendencia de los grupos a participar activamente en todas las etapas de la formación de la política, así como también se da un proceso continuo de formación, revisión y complementación de políticas bajo un marco de articulación y agregación de intereses afectivos. Esto hace que los grupos actúen con cierta autonomía en base a intereses propios y específicos, pero a veces, dentro de esa autonomía, existe una tradición tendente a la creación de organizaciones voluntarias para la articulación de intereses.

Todo lo dicho, nos conduce a que las etapas de formación de políticas presenten las siguientes características.

El planteamiento del problema puede ser llevado por el gobierno, los partidos como por los grupos de interés.

Los grupos de interés tienden a influir, también en la definición del asunto y en la elección de alternativas para lograr el objetivo planteado.

La elaboración se hace en base a negociaciones sobre temas específicos, referidos al asunto en cuestión.

Las negociaciones se hacen en base a intereses sociales articulados, o sea, fundamentados en un consenso relativo intragrupo. Ese acceso de los grupos de interés a los procesos de toma de decisiones está institucionalizado, esto supone un factor muy importante para la agregación de intereses, o sea, para la formulación de políticas conciliatorias.

La etapa de programación llevada a cabo por la burocracia, suele también estar influenciada por los grupos que atiende, a medida que se hace más especialmente para atender públicos específicos y cumplir así con principios pluralistas. La realización tiende a ser inmediata y relativamente ajustada al programa. La evaluación se lleva a cabo de una manera objetiva. Esto evita la acumulación de frustraciones y el desperdicio de recursos.

En los otros dos tipos de sistemas políticos con sus tipos respectivos de políticas, que quedan por analizar, encontramos que el sistema de decisión es de tipo consensual, la política del gobierno favorece o respalda a las preferencias de un gran número de gente de la comunidad política. Los canales de comunicación que existen entre las élites carecen de imperfecciones. Ello hace que en las etapas de programación de políticas y

de realización, los canales de comunicación se institucionalicen. Las élites de los grupos sociales no tienen limitaciones en la etapa de planteamientos de los problemas. Esto determinará una tendencia a que los asuntos sean planteados de forma programática. Las etapas de formulación y programación de políticas sociales existiendo un alto nivel de cooperación y compromiso en el proceso de ejecución de la decisión. El sistema de democracia despolitizada y políticas asignativas, presenta unas decisiones que raramente son hechas sin el acuerdo virtual de todos los partidos políticos, pero se realizan dichas decisiones alrededor de un fuerte gobierno central, fruto de un sistema que presenta un modelo de demanda agregada y un sistema de toma de decisiones muy integrado. El sistema político pluralista asociativo con políticas regulativas, se caracteriza por estar basado sobre una democracia de alianza, debido a que presenta una infraestructura política dividida. La formación de las políticas públicas-económicas, se realiza haciendo un intensivo uso de la planificación de acuerdo con una posición de mutuo acuerdo por parte de los partidos en el poder, es decir, las élites llegan a formar una gran coalición o "cartel de élite" para evitar los efectos de una cultura política fragmentada.

Este tipo de democracias están siempre amenazadas por un grado de inmovilismo. De ahí el esfuerzo por parte de las élites en desarrollar un sistema de planificación para el proceso de formación de políticas, funcionando a través de comisiones mixtas donde participen todos los grupos de interés, de forma que a través de la programación tengan todos influencia en la elaboración de la agenda de formación de políticas.

Vemos que la realización de las etapas de formación de políticas está en función del juego político que se desarrolla en cada sistema. Esto hace que las políticas se conviertan en verdaderos outputs del sistema político. Los procesos de toma de decisiones públicas se tienen que considerar, por lo tanto, como maneras de desarrollar el juego de poder. El juego de poder es un proceso lo suficientemente amplio para comprender todos los procesos de toma de decisiones, es decir, éstos aparecen como meras técnicas de negociación a través de las cuales se va descubriendo la acción recíproca interpersonal y descentralizada de los participantes del proceso político. De aquí que las políticas que se conciben por medio del juego político y que tratan de satisfacer objetivos múltiples, asignando por medio de la negociación y el compromiso una serie de valores que han de darse en la sociedad, esas políticas, repito, están determinando implícitamente el juego político.

4.9. LAS POLITICAS ECONOMICAS COMO DETERMINANTES DEL JUEGO POLITICO.

En la concepción de Lindblon (30) vemos que la política pública-económica es contemplada no en términos de maximización del bienestar, ya individual o de grupo, sino en términos de maximización del acuerdo y, de ahí que lo más importante sea el proceso de alcanzar el acuerdo.

La tipología de políticas públicas que vimos, viene a ser una tipología de proceso o de formas de alcanzar acuerdos. Estas formas o procesos tienden a crear juegos políticos diferentes, son respuestas a diferentes maneras de comportamiento político.

Los objetivos de la política deben formularse claramente antes de escoger entre políticas alternativas. El político debe saber percibir el tipo de objetivo político que persigue, tener una visión global de los problemas políticos con que se enfrenta y de las políticas alternativas con que cuenta, conocer los negociadores con los que se va a mover y sus relaciones, todo esto les puede ayudar a tomar decisiones e influir en los resultados políticos, introduciendo nuevos objetivos o reforzando los existentes.

Estas recomendaciones, unidas a las hipótesis establecidas sobre el conjunto de las estructuras políticas desarrolladas por Lijphart nos pueden ser muy útiles para determinar los diferentes juegos políticos.

Así una estructura política dirigida por élites bastante integradas favorece el desarrollo de políticas de tipo redistributivo y, serán procesadas a través de un juego político programado, donde los canales de comunicación se desarrollan entre la élite política, es decir, el gobierno y los líderes de los partidos, no suelen darse interferencias en los intereses. Los contactos entre las élites se realizan bajo un marco nuevo institucionalizado a un nivel personal entre las élites.

Un juego político de múltiples grupos en conflicto moderado, compitiendo por hacer triunfar sus intereses, coalicionándose entre sí y con el gobierno en un continuo proceso de balance o equilibrio inestable, es un tipo de juego político que queda como resultado de políticas regulativas que vienen a estar condicionadas por la forma como actúan los grupos al estar afectados por una regulación. Las élites sólo participan en cuanto que se sienten afectadas por los resultados. La estructura política viene pues a ser de tipo asociativo caracterizándose por darse coaliciones cambiantes entre los grupos.

Otro tipo de grupo político, lo desarrolla cuando las élites están en conflicto, dándose unas políticas de tipo distributivo, elaboradas a través de estrategias por todos los participantes o grupos sociales de la comunidad política. Este tipo de juego se caracteriza por confrontaciones públicas entre altos líderes públicos y privados, debido a tener una élite de poder fragmentada. El sistema político centrífugo, se caracteriza por los planteamientos de tipo estratégico para alcanzar resultados específicos en un ambiente de competición entre partidos interesados.

Por último, estaría el juego político desarrollado por un fuerte gobierno centralizado, con un fuerte intervencionismo gubernamental que queda, como resultado, políticas de tipo autorregulativo, propias de un sistema político de demanda integrada y estructura decisio-
nal fragmentada.

En resumen, el juego político resultante de la conjunción de factores que intervienen en el proceso de formación de políticas, está en función de la percepción del problema como programático o estratégico, del nivel de acceso permitido y del tipo de instrumentos que se utilizan para realizar la política.

La situación más conflictiva será aquella en que el problema sea percibido como estratégico, la participación sea limitada y los instrumentos para realizar la política sean de tipo distributivo.

Lo mismo puede suceder con políticas redistributivas que se desenvuelven en un escenario programático, con un clima asociativo. Sin embargo, si se percibe que la redistribución de bienes y servicios es realizada de forma exclusivista, también tenderá a conformarse un grupo político estratégico-conflictivo.

En suma, la formación de las políticas se presenta como proceso político, sujeto a las características que presentan los diferentes grupos que intervienen en dicha formación. Esto es lo que nos ha conducido a buscar algún grado de relación entre el tipo de sistema político y los outputs del sistema, es decir, las políticas producto de dicho sistema. Trataremos a continuación de estimar el nivel de influencia que pueden tener los comportamientos políticos en esa relación y como pueden influir en la formación de las políticas, y, en los canales de comunicación a través del sistema político-económico en general.

Los comportamientos políticos vienen condicionados por los procesos electorales que son los medios por los cuales los distintos partidos, como componentes del sistema político, reciben sus fuentes de apoyo para mantenerse en el poder y, por consiguiente, tener un papel importante como mecanismo del reclutamiento para los cargos del gobierno, en las transferencias de poder y como decisiones importantes en la formación de la política pública (31).

NOTAS

(Capítulo IV)

- (1) El Proceso de toma de decisiones en la política económica se suele realizar en base a un instrumento analítico, como el presupuesto del Estado. Las elecciones sobre cuáles deben ser los gastos presupuestarios constituyen el canal sobre el que se desarrolla el proceso decisonal. Estudiamos aquí las limitaciones que encuentran los políti-cos para hacer dichas elecciones para poder rea-lizar los fines que se proponen en sus programas electorales. Nos serviremos en este capítulo del esquema presentado por GAUDEMET, R.M. "Los lími-tes a la rationalité des choix Budgetaires" en el Congreso celebrado en Hamburgo, septiembre de 1978, sobre elección pública.
- (2) LEVINI, D. "Conflict and Political Change", Prin-ceton University Press, 1973. Precisamente debido al acceso de múltiples sectores en el proceso de toma de decisiones públicas.
- (3) MACRIDIS, R.C. "Comparative Politics and The Study of Government", comparative politics octubre 1978.

- (4) EASTON, D. "An Approach to The Analysis of Political Systems en World Politics", pág. 383-400. El autor define el sistema político por la idea de que cada parte del sistema está relacionada, con todas las demás y que el funcionamiento de un sector aislado no puede comprenderse sin considerar la forma en que se comporta el conjunto. Véase también EASTON, D. "The political System" Knopf. Nueva York, 1953. Para comprender las políticas económicas y los resultados económicos de las democracias del mundo occidental es necesario comprender el funcionamiento del sistema político donde se desarrollan dichas políticas.
- (5) EASTON, D. "Enfoques sobre teoría política". Amorrortu editores, Buenos Aires, 1973.
- (6) GIL YEPES, J. "El reto de las élites". Editorial Tecnos, 1978, págs. 26-27.

- (7) LIJPHART, A: "Typologies of Democratic Systems".
"Comparative Political Systems (Abril 1968, págs. 3-44". El autor hace una clasificación de los sistemas políticos pluralistas basándose en el grado de homogeneidad o fragmentación del comportamiento de las élites políticas.
- (8) ALMOND, G.A and VERBA, S. "The Civic Culture". La "cultura cívica", constituye una condición necesaria para la obtención y preservación de la democracia. Estos autores denominan "cultura cívica" a la combinación de actitudes que a su juicio, constituyen el apoyo más firme de un gobierno democrático.
- (9) DAHL, R. "Poliarchy; Participation and opposition" Yale University 1971. Existe traducción al español, Poliarquía: del autoritarismo a la democracia, Guadiana Publicación, 1974.
- (10) Las bases de un sistema político son: a) los mecanismos mediante los cuales un determinado grupo

consigue acceso al poder político, b) Los procedimientos e intereses que influyen sobre la toma de decisiones en el sector público, c) Los criterios según los cuales se distribuyen los cargos en la Administración Pública.

- (11) DUVERGER, M. "Los partidos políticos". Fondo de Cultura Económica. Méjico 1965. Libro Primero.

- (12) LIJPHART, A. "Tipologies of democratic systems- Opus citada, pág. 25.

- (13) LIJPHART, A. "The Politics of Protest" (Washington D.D. U.S. Government Printing Office 1969.

- (14) DEUTSH, K.W. "The Nerves of Government" (Glencoe Illinois: the Free Press 1966).

- (15) ALMOND, G.: "Comparative Political Systems", The Journal of Politics 1955, junio, Volumen 13.

- (16) LIJPHART, A., Typologies. Opus citada, pág. 30.

- (17) BAUER, R.A. "The Nature of Policy Formation".
 Artículo contenido en BAUER, R.A. y BERGEN, K.J.
 "The study of policy formation". New York, the
 Free Press, 1971, pág. 2.

- (18) GIL YEPES, J.A. "El reto de las élites": Opus
 citada, pág. 140.

- (19) ECKSTEIN, H. "Pressure Group Politics". Stan-
 ford University Press. California 1960, págs.
 15-39.

- (20) LOWI, T. "American Bussiness, Public Policy Case
 Studies and Political Theory". World Politics,
 Volumen 16, 1964, págs. 677-715.

- (21) SALISBURY, R.H. "The Analysis of Public Policy"
 A Search for theories and Roles, en Austin Ramey

Ed. Policy Analysis in Political Science Chicago, 1970, pág. 39-60. El contenido de las políticas de Salisbury es bastante diferente de los tipos de políticas contruídos por Lowi.

- (22) LOWI, T. "Four Systems of Policy, Politics and Choice". Public Administration Review XXXIII - (July-August, 1972), págs. 298-310.

- (23) LIJPHART, A. "Typologies. Opus citada pág. 25-30".

- (24) PETERS, B.G., DOUGHTIE, J.C. and KATHLEEN, M. CULLOCH, M.C. "Types of Democratic Systems and Type of Public Policy". Comparative Politics, April, 1977, pág. 327. Estos autores realizan el esfuerzo intelectual para sintetizar tipologías políticas contruídas por Lijphart y Salisbury, y construir una sola haciendo posteriormente un examen empírico de la nueva tipología política. Llegando a clasificar los siguientes sistemas políticos de acuerdo con las políticas que se apli

can: despolitizados, Suecia, Noruega y Dinamarca; asociativos, Bélgica, Austria, Luxemburgo y Canadá; centrípetos, Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Occidental y Australia, centrífugos, Francia, Italia y Japón.

- (25) Para la definición de las distintas etapas véase: PRESMAN, J.L. and WISDAUSKY, A. "Implantation" Berkely University of California, Press, 1973.
Para la definición de las distintas etapas.
- (26) GIL YEPES, J.A. "El reto de las élites", Opus citada.
- (27) DAHL, R. "Modern Political Analysis". Englewood Cliffs N.J. Prentice Hall, 1963, págs. 47-49.
- (28) El juego político que va a resultar de la interacción entre los diversos grupos que toman parte en el proceso de formación de las políticas va a estar en función de cada una de estas etapas de formación de políticas.

- (29) GIL YEPES, J.A. "El Reto de las Elites", Opus citada, pag. 51.

- (30) LINDBLON, CH.E.: "Politics and Markets. The World's Political Economic Systems", Harper & Row Lod, 1978. El profesor Lindblon viene a estudiar las grandes diferencias que separan a los sistemas políticos e intenta establecer relaciones entre los comportamientos de los políticos que pertenecen a diferentes sistemas.

- (31) ALMOND, E. (compilador): "Comparative Politics Today; a World View" Boston Little Brown and Co. 1974, págs. 111-112.

C A P I T U L O V

LOS POLITICOS COMO CONTROLADORES DE LA ECONOMIA A
TRAVES DE LOS PROCESOS ELECTORALISTAS.

The ideas of economists, and politicians, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else ... I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas.

J. M. Keynes
"The General Theory of Employment, Interest and Money".

Cuanto más diferenciadas se hacen las sociedades, más se necesita un grado de cohesión o consensus.

Hans Keller
"Esencia y valor de la democracia".

What this country needs is an across the board rise in disposable income to lower the lever of unemployment, speed up the recovery and the return to healthy growth, promote capital formation and the general welfare, insure domestic tranquility and the triumph of the Democratic party at the polls.

Paul Samuelson
"Memorandum for the President and the Council of Economic Advisers, 1961".

5.1. LAS CAUSAS QUE CONDICIONAN LA ADOPCION DE DECISIONES DE LOS POLICY-MAKERS. EN LOS SISTEMAS POLITICOS PLURALISTAS.

Del anterior apartado deducimos que las elecciones políticas se adoptan en función de cual sea la peculiar organización institucional de un país. Los mecanismos político-administrativos que configuran el proceso de adopción y ejecución de decisiones ayudan o dificultan el posible logro de los fines y la selección de los medios que utilizan las élites dentro de cada sistema político en la elaboración de sus programas económicos. Esto obliga a analizar un campo problemático, que surge entre el comportamiento óptimo que se propone en un programa de política económica gubernamental y el comportamiento real efectivo que se consigue al aplicar dicho programa.

Estas limitaciones que surgen en el comportamiento de las élites políticas vienen dadas por el "medio político" en que se desenvuelven (competencia entre partidos), por la falta de información o información defectuosa de como debe funcionar un sistema económico, y porque la mayor parte de las veces han de hacer concesiones inesperadas a los diferentes grupos de presión

y atender a las tendencias y fluctuaciones de la opi
nión pública en cuanto que esto pueda influir en las
consideraciones de prestigio de los políticos. (1).

El análisis del comportamiento político nos
supone describir y explicar la conducta política, no
sólo de las élites políticas, sino también de los gru
pos, organizaciones y movimientos de masas. Ya que ta
les colectividades no se conciben independientes de
la conducta de sus miembros individuales. Nuestro in
terés en este análisis está en determinar las conse-
cuencias del comportamiento de la élite política para
el funcionamiento de las instituciones políticas.

Nuestro estudio del comportamiento político
lo identificaremos principalmente con el estudio del
comportamiento electoral y de la participación políti
ca en el proceso de toma de decisiones. A través de
este tipo de comportamiento los grupos de interés ha
cen sus demandas y los gobiernos deben responder, pe
ro los gobiernos no son simples administradores, sino
que son usualmente coaliciones de grupos de interés
que tienen influencia sobre otros grupos de poder.
Dicha influencia, se ejerce cuando se trata de imponer,

por ejemplo, un programa de política económica. Entonces surge un problema, el de formular un programa de política económica por parte del partido gobernante, que venga a satisfacer los deseos de los grupos de interés que componen la comunidad política, y que vienen a representar los deseos elaborados, dado que en un sistema político pluralista el partido que está en el poder es ulteriormente elegido por los votantes (2). Son muchos los objetivos del partido que está en el poder, pero, sin duda alguna, el más importante es permanecer en el poder y continuar determinando así la política del gobierno. Esto hace que las políticas del gobierno estén conectadas con las fluctuaciones políticas que se den dentro del sistema político pluralista, y ello, requiere que el comportamiento del gobierno sea analizado como una parte integral de esas fluctuaciones. Por consiguiente, estamos considerando las políticas del gobierno como outputs resultantes del sistema político pluralista, donde aparece el comportamiento de la élite política como parte motivadora de las fluctuaciones que pueda experimentar el sistema (3).

Al igual que hicimos en el anterior apartado, vamos a construir aquí los distintos comportamientos que experimenta el partido que está en el poder, motivados por distintos factores, dentro de la tipología de sistemas políticos que establecemos.

Dichos comportamientos gubernamentales los referiremos en el marco de la formulación de una política económica del corte estabilizador, en relación con los problemas básicos a corto plazo de todo sistema económico: la inflación y el desempleo. Así pues, los objetivos que informen realmente la política económica, estarán relacionados también con los objetivos de tipo político; como puede ser la supervivencia del gobierno frente al proceso electoral.

Utilizaremos en nuestro estudio dos tipos de modelos de gobiernos democráticos (4). El primero de ellos, se rige por la regla de la mayoría, el modelo que utilizaremos será el modelo Downsiano(5). La mayoría como atributo de los regímenes democráticos supone que cualquier partido o coalición que reciba el soporte de una mayoría en una votación tiene derecho a asumir

los poderes del gobierno hasta la próxima elección. Este modelo tendría cinco elementos:

- a) Sufragio universal.
- b) Los votos de los electores son iguales.
- c) Los representantes son elegidos por la mayoría.
- d) Existe la regla de la mayoría entre todos los candidatos políticos.
- e) No existen restricciones extralegales sobre el funcionamiento de la regla de la mayoría.

El segundo modelo que utilizaremos es el modelo asociativo utilizado por Lijphart (.6), Daalder (.7) y Lorwin (.8), denominado también de acuerdo amigable.

Las diferencias entre los dos modelos está en que en el modelo de la mayoría no hay interés por

ensanchar el acuerdo más allá que en el número requerido para ganar. Siempre que una coalición mayoritaria es puesta junta, dicha posición mayoritaria ganará cuando la votación sobre un problema se realice. En el modelo asociativo los problemas son resueltos mediante soluciones que son aceptables por todos los participantes. Si existe la votación es solamente para ratificar una decisión comunmente aceptada (9).

Estos dos tipos de modelos de decisión -la regla de la mayoría, y el acuerdo mutuo- deberían ser considerados como los dos extremos de una línea continua. En una situación mayoritaria pura, existe una coalición mínima ganadora. En una situación de acuerdo mutuo, todos los participantes están conformes con el final de la decisión.

Estos modelos de decisión, están estrechamente relacionados con el tipo de comportamiento de la élite política que vimos en la clarificación de los sistemas políticos, así como también con el grado y tipo de participación política, con el grado y tipo de integración de las demandas políticas.

Ello conduce a que existan decisiones que suponen acuerdos mutuos y decisiones que son más favorables a la regla de la mayoría.

Nos moveremos en ambos tipos de contextos decisionales, al analizar el comportamiento gubernamental en la formulación de una política estabilizadora. (10).

5.2. LA REGLA DE LA MAYORIA Y LA CONFORMACION DE LA ACTUACION GUBERNAMENTAL EN LA ELABORACION DE LA POLITICA DE ESTABILIZACION.

Para la revelación de las preferencias individuales, a través del proceso político, en los sistemas democráticos, se suelen utilizar los modelos de mayoría de votos simples. De esta manera, las preferencias comunitarias se relevan por medio de la mayoría de votos que adquiera un partido político.

En nuestra situación, nos movemos en un modelo competitivo Downmiano, es decir, pertenece a un tipo de democracia en que el comportamiento de la

élite política es competitivo, acentuando el papel que tienen los "partidos políticos" en el proceso de toma de decisiones. Contemplamos a los partidos políticos como instituciones motivadas por el intento de obtener el mayor número de votos "maximización de votos". Por ello, los programas de los partidos políticos se hacen de forma que concuerden con las preferencias generales de grupos numerosos de votantes. Es de suponer que los que los votantes como maximizadores de su propia utilidad, votarán por aquel partido que maximice los beneficios netos que van a obtener, derivados de las decisiones tomadas por el Sector Público. Las políticas formuladas por el Gobierno (partido en el poder) van dirigidas, además de satisfacer necesidades políticas, a obtener votos. De aquí que la élite en el poder tenga un grado considerable de conocimientos sobre los efectos que producirán las distintas políticas y, también, sobre las estructuras de preferencias de los votantes (11).

Los partidos, pues, compiten en elecciones periódicas, dirigidas a controlar la estructura de gobierno de un país. Así pues, el partido o coalición de partidos que obtiene la mayoría de votos gana el control de la estructura de gobierno hasta la próxima

elección. Este tipo de comportamiento electoral per
mite que se dé el "intercambio de votos" a través del
cual, los votantes intercambian sus votos cuando se
tratan de resolver determinados problemas de forma
que pueda asegurarse un apoyo mayoritario para el
partido que los quiere resolver. Son pues comporta-
mientos de tipo estratégico que entran en este tipo
de juego político que se desarrolla en los sistemas
pluralistas. Por tanto, los "intercambios de votos"
o regateos, pueden resultar beneficiosos para los vo-
tantes que lo han hecho, al elegir tipos de políti-
cas alternativas (12).

De esta manera, el voto se considera un me
dio destinado a alcanzar el fin, que es influir en la
dirección a la que apuntan las medidas gubernamentales.
El fin siempre consiste en influir en lo que realmen-
te ha de ocurrir, aunque se deja en manos de los lí-
deres políticos el hecho de evaluar las políticas al-
ternativas que se tienen para alcanzar dicho fin. (13).

La política de estabilización la podemos ba-
sar en dos premisas: fluctuaciones macroeconómicas y

manejo de la demanda agregada. Estas dos premisas, nos llevan a distinguir cuatro importantes tipos de políticas de estabilización nacional: 1) políticas designadas para influir en los precios, 2) políticas destinadas a mejorar e incrementar la movilidad del mercado, 3) políticas dirigidas al manejo de la oferta y 4) política consistente en el manejo de una demanda selectiva. (14).

Vemos pues, que el resultado de un importante programa de estabilización económica, se desarrolla en un contexto de complicada interacción entre las fuerzas del mercado y el comportamiento del gobierno (15) por consiguiente va dirigido a accionar sobre las inestabilidades e imperfecciones que existen, tanto en el sistema de mercado como en el sistema político, ya que ambos interactúan de manera compleja.

Cuando una política de estabilización es discutida por la élite política o por el Gobierno (partido que está en el poder), nos encontramos con dos condiciones previas para la formulación de tal programa:

- a) El alcance y momento adecuado para ejecu
tar esa acción de política económica.
- b) La dificultad de elegir los objetivos
que van a informar dicho programa. Es
decir, resolver el problema de cuales
van a ser las políticas económicas que
se van a utilizar en el contenido del pro
grama de estabilización.

Ello conduce a que el comportamiento de los políticos en el poder, venga a estar motivado a la ho
ra de formular el programa de estabilización por una serie de variables de tipo económico y de tipo político, que van a dar contenido a una función de preferencias construídas en base a las condiciones impuestas sobre el cuándo y el cómo de ejercitar tal acción de política económica, Supondrá una evaluación en términos de costes y beneficios, tanto políticos como económicos, derivados del tipo de objetivos que se persiguen(16).

La tarea pues, de la clase política en el poder se concretará en escoger aquellas políticas que

informen el programa de estabilización que se proponen y que minimicen los costes de su ejecución de cara a los miembros de la comunidad política y, que tengan una gran acogida o popularidad, es decir, que los objetivos que se propongan vayan asociados con ganancias de votos, que le permitan mantenerse en el poder al partido(o partidos coalicionados) gubernamental, en las próximas elecciones. Para conseguir sus propósitos, y dado las incertidumbres a que puede llevar un programa de este tipo, así como también las consecuencias que puede tener en el voto, el incurrir en errores causados por una mala aplicación del programa económico, (al no responder a las preferencias de los votantes del partido), los policy-makers, escogerán tipos de políticas que vengan a minimizar los riesgos.

En base a estos supuestos, construimos una función de preferencias por parte del gobierno para aplicar su programa, en la cual, se reflejarán dos tipos de variables. Utilizando la terminología de Lindbeck, las denominaremos "variables de tipo idealista" y "variables de tipo táctico o personales". Las primeras, responden a factores tales como la tasa de

inflación y el paro, las segundas obedecen a intereses personales, tales como el prestigio político, o la posibilidad de ser reelegido. Ambos tipos de variables suelen estar influenciadas mutuamente y tener diferentes pesos en tiempos diferentes (17).

Con esta función de preferencias, el político actuará ordenando tales preferencias con respecto a las alternativas que tengan para configurar el programa de política económica, ya que como dijimos anteriormente, las élites políticas se mueven en una "estructura de juego político", y según los instrumentos o políticas que empleen para configurar sus funciones de preferencias, desarrollarán tipos de juego político distinto y, por consiguiente obtendrán unos resultados determinados por las estrategias que han elegido.

Con esto quiero decir que el político no sólo tiene que elaborar su función de preferencias, sino que tiene que realizar acciones para llevarlas a cabo, debido a que se mueve en un ambiente de negociación conflictiva, donde existe un acceso de los

diversos sectores sociales a la formación de políticas, y por lo tanto, los intereses de dichos sectores tienen que ser plasmados en el programa de política económica que pretende llevar a cabo el gobierno. El proceso de decisión del programa económico se desarrolla a través de una estructura competitiva por parte de los grupos sociales, intentando hacer prevalecer sus intereses. El sistema de decisión se construirá en base a las elecciones que hagan los policy-makers para la configuración de sus preferencias, ya que son estas preferencias las que indicarán si puede haber acuerdo sobre el grado de realización del programa de estabilización económica (18). Una falta de entendimiento de la clase política sobre, por ejemplo, como ha de ser el funcionamiento complejo del sistema económico, puede llevar a que no se realice el programa económico que necesitaba en ese momento el país. Por eso, la mayor parte de las veces, en sistemas pluralistas con élites divididas, el control político sobre fluctuaciones económicas suele ser bastante imperfecto, debido a que no existe control sobre las demás unidades de decisión. Los jugadores (grupos sociales, partidos políticos) tienen distintas funciones de preferencias que dan lugar a resultados diferentes. Las negociaciones que se pueden llevar a cabo por el partido gubernamental para la formulación del programa económico, se

hacen, la mayor parte de las veces conflictivas, dífi-
ciles y prolongadas, dando lugar a políticas inefecti-
vas con escaso grado de incumplimiento.

Todo esto repercute en la aplicación del programa económico que pretende llevar a cabo el gobierno, ya que se enfrenta con presiones económicas por parte de los sectores que participan en el proce-
so decisor, tendiendo al final dicho programa a refle-
jar los propósitos de los grupos que están en la me-
jor posición para influir en las decisiones gubernamentales. Es evidente, que el impacto que ejercen los distintos grupos no es igual, siendo uno de los factores que determinan en forma decisiva su peso res-
pectivo, el poder económico (19).

Por consiguiente, la estrategia que tendrá que emplear el partido en el poder, en la formulación de su programa, irá dirigida en primer lugar, a dar acceso o participación en el proceso de decisión a to-
dos los grupos de presión, y en segundo lugar, a satis-
facen con su programa las demandas del electorado ha-
cia el que va dirigido.

Para conseguir este propósito, el gobierno intentará concretarse en una función objetiva que sea fácil de alcanzar, que tenga poco coste y una gran acogida de popularidad, sobre todo, teniendo en cuenta la proximidad de las elecciones.

Vemos, pues, conformada una conexión entre la acción gubernamental dirigida a elaborar un programa de acción económica y el sistema político en el cual el poder de tomar decisiones respecto de políticas se otorga básicamente, como resultado de elecciones de competencia libre en las cuales el voto de todos los ciudadanos tiene idéntico peso y todos tienen un acceso relativamente igual a la información respecto a las alternativas de pugna. (20)

La participación del votante en el proceso político, puede influir y de hecho influye en el comportamiento gubernamental decisorio. Los electores tienden a votar por el partido que mejor se adapta a sus propias posturas, de acuerdo con la imagen que ellos tienen de ese partido. Los individuos en su decisión de votar suelen estar afectados por los efectos que les han podido causar las políticas económicas

que se han elaborado a través de los programas políticos.

Factores económicos tales como cambios en los precios, cambios en la tasa de salarios, cambios en las horas de trabajo, o cambios en la tasa de desempleo, influyen en el comportamiento del votante (21).

El impacto que puede tener esta participación de los votantes en el comportamiento de los ejecutores de la política económica, como miembros de un gobierno elegido democráticamente se manifiesta en el momento de votación. El votante puede amenazar al partido gubernamental con no votarle, por no estar de acuerdo con su actuación, cambiando su voto por otro partido. Tales amenazas afectan a los resultados de los procesos decisorios.

En el modelo que desarrollamos, suponemos que cada votante indica sus preferencias y las preferencias de la mayoría del grupo son decisivas, las

minorías aceptan las decisiones de la mayoría, sin compensación alguna.

5.3. UN MODELO DE ACTUACION POLITICA EN EL CAMPO ECONOMICO.

Bajo las hipótesis establecidas en el anterior apartado, y que nos han modelado una función del comportamiento político ante un programa económico, vamos a intentar explicar las actuaciones que puede llevar a cabo dicho gobierno.

Los titulares de la decisión con poder, además de preparar el campo donde se enfrentan los intereses de los distintos grupos y garantizar la sujeción a una reglas, interviene en un proceso continuo y dinámico de acción mutua entre sus propios criterios y los de los grupos, influyendo en el resultado, introduciendo nuevas preferencias o reforzando las existentes. Siguiendo al profesor Frey (22), suponemos que el Gobierno pretende maximizar su función de preferencias, mientras que los demás grupos de interés intentan maximizar su aumento

de "influencia y prestigio" con respecto al Gobierno en el proceso de toma de decisiones.

Por consiguiente, el programa de estabilización económica del partido gobernante, consistirá en lograr un objetivo político sujeto a restricciones económicas. Las restricciones económicas se concretarían a un nivel aceptable de precios, a un nivel de paro en relación con la población activa del país, y a un equilibrio en la balanza de pagos. El objetivo político estaría marcado por las dos variables: maximizar los votos para mantenerse en el poder y lograr los objetivos ideológicos expuestos en los programas del partido. Estos objetivos políticos a su vez dependen de variables económicas(23).

El análisis de la función objetiva del policy-maker, tiene aquí un carácter positivo (o descriptivo), es decir, concebido para explicar o prever el comportamiento real de los políticos.

Siguiendo el enfoque tradicional de la teoría de la política económica, se supone que el partido gubernamental manipula los instrumentos a que tie ne n alcance con el fin de conseguir los valores más deseados de los objetivos políticos. Tenemos que partir del hecho de que las variables , influencia en la función objetiva de preferencia del político, tienen diferentes pesos en tiempos diferentes ent on ces , y siguiendo a Brañard (24), el político. en ge ne ra l debería hacer uso de todos los instrumentos a su alcance ya que de esa manera consigue una dis pers i o n de los riesgos que afectan a los efectos de una política mediante la "diversificación" de los instrumentos de la política económica, es decir, mediante el em ple o de todos los instrumentos disponibles cada uno de ellos con efectos inciertos.

Por otro lado, nos encontramos con que el político en el logro de sus variables objetivas está sometido a una serie de restricciones, o condiciones límites. Lo cual quiere decir que si el par ti do gobernante quiere permanecer en el poder, tie ne que recibir en las próximas elecciones un mí n i m o de votos, en caso de variables objetivo político

o una mínima tasa de inflación o empleo si quiere contar con el voto a su favor de los electores, ya que estas variables objetivo económicas son las que les dan a los ciudadanos una evaluación de lo realizado por el gobierno. Por lo tanto, el gobierno durante el ciclo electoral tiene que acumular un stock de capital político (25), sobre el que se determinará la acción de los votantes. Dicho stock de capital político, es incrementado por la popularidad del gobierno y disminuido por la depreciación política que pueda sufrir el partido gobernante. Lo mismo ocurre con las variables objetivo económicas que pretenda lograr, que como ya hemos dicho, tienen que alcanzar un nivel que mida el bienestar de la comunidad y por consiguiente, influya en el comportamiento del votante, a favor del partido del gobierno.

Estas limitaciones o restricciones van a depender del grado de complejidad del sistema político en donde se desenvuelve el juego político. Así el número de votos que necesita el partido gobernante para permanecer en el poder y, por consiguiente, el conseguir el objetivo político en función de preferencia

dependerá del número de partidos que compitan, de las probabilidades de que se den coaliciones para ganar un mayor número de votos y del grado de satisfacción de las demandas de los grupos de inte
rés. (26)

Un aspecto difícil a la hora de formular la función de preferencias del político, consiste en la determinación de lo que constituyen variables objeti
vo y lo que constituyen instrumentos de política eco
nómica. En un sentido filosófico (27) probab^{le}mente siempre es posible considerar a cualquier obje
tivo (o "fin") como un instrumento (o "medio") de alguna otra cosa. Es necesario especificar las re
laciones entre fines y medios, estableciendo una jerarquía entre objetivos de distinto orden, para así poderlos analizar mediante ecuaciones y poder aplicar el problema de optimización mediante susti
tuciones sucesivas de las variables o de los multi
plicadores de

Esta jerarquización es importante ya que con el transcurso del tiempo, objetivos e instru-
mentos pueden variar, llegando a convertirse unos

instrumentos objetivos y viceversa, por eso hay que hacer una especificación adecuada de unos y otros al analizar la formación de las preferencias políticas, ya que estos cambios pueden tener efectos considerables sobre los resultados que se pretendan conseguir a través de las políticas económicas. A veces ocurre que estos cambios en instrumentos y objetivos tienen carácter de tácticas políticas, como puede ser la existencia de aranceles que favorecen a grupos especiales a costa del conjunto de la sociedad.

5.3.1. FORMALIZACION DEL MODELO. (2G)

Las preferencias de los miembros de la comunidad política, sobre variables económicas, las podemos ordenar de la siguiente manera:

$$Z = (z_1, z_2, \dots, z_m)$$

donde $z_1 = -\pi$: - tasa de inflación

$z_2 = -u$: - tasa de desempleo

$z_3 \dots z_n$: otras variables económicas.

La función de preferencias agregada de todos los individuos de la comunidad política la expresamos $U^1(Z)$, la consideramos positiva y en función de las variables económicas.

Si nos referimos al comportamiento del individuo como votante, este procederá de la siguiente manera:

En el período preelectoral que va de $t-1$ a t el individuo promediará el valor de sus preferencias económicas, para ver si han tenido un grado conveniente de realización. Durante el tiempo que va de unas decisiones a otras el votante compara las realizaciones de los objetivos económicos, llevadas a cabo por el partido que está en el poder, y las realizadas en períodos pasados por otros partidos que hubieran estado en el poder. Si lo que exigió al partido en el poder no cumple durante el período preelectoral entonces votará por la oposición en la próxima elección. (29).

El comportamiento de votación lo podemos describir:

$$v_t^i = (z_t, z_c) = \begin{cases} 1 & \text{si } U^i(z_t)/U^i(z_c) > 1 \\ 0 & \text{si } U^i(z_t)/U^i(z_c) = 1 \\ -1 & \text{si } U^i(z_t)/U^i(z_c) < 1 \end{cases}$$

donde z_t son las variables reales realizadas por el partido en el poder durante dicho período preelectoral.

Así el voto irá al partido en el poder cuando la relación entre utilidades sea $+1$ y la oposición cuando la relación entre ambas utilidades sea -1 .

La función de votación agregada es entonces.

$$V_t = V(z_t, \hat{z}_t) = \sum_{i=1}^n v_t^i = \sum_{i=1}^n \psi^i(z, \hat{z}_t)$$

Llamaremos V a la función agregada de votación. Esta función es positiva si el partido en el poder gana, negativa si la oposición gana y cero si existe empate (30).

Nos movemos en un modelo donde los partidos son competitivos, están interesados sólo en los resultados de las elecciones.

El gobierno por lo tanto, escogerá las políticas económicas que vayan dirigidas a conseguir los objetivos políticos, como son ganar las elecciones. Por lo tanto el gobierno intenta maximizar su función de preferencias para el período en que está en el poder. (31).

$$\max W = \max \int_{t=1}^{t-1} u^p(t) e^{-\rho t} dt$$

Siendo ρ tasa de descuento para el período futuro, por lo tanto $\rho \geq 0$

$u^p(t)$ representa la utilidad del gobierno que deriva de concepciones ideológicas y populares (ganar votos)

$$u^p = u^p(\text{IDEOL}, \text{POP})$$

La ideología y la popularidad dependen a su vez de variables económicas.

$$\begin{aligned} \text{IDEOL} &= f(z'_1 \dots z'_n) \\ \text{POP} &= h(z'_1 \dots z'_n) \end{aligned}$$

El gobierno reacciona a la función de popularidad que le atribuyen los votantes. La función de reacción del gobierno podría ser estimada. Su forma general es:

$$\text{INSTR}(t) = \alpha \text{INSTR}(t-1) + \beta [\text{POP}(t-1) - \text{POPMIN}] \text{TBE}(t)$$

donde INSTR = cualquier instrumento que puede controlar el gobierno, el parámetro α refleja la influencia del incremento de actuación que pueda tener la burocracia el parámetro β refleja las influencias políticas.

POPMIN = indica el mínimo de popularidad que debe tener el gobierno para quedarse en el poder, TBE(t) son variables fingidas (comprendidas entre 0 y 1) indicando si un instrumento es usado o no (32).

Hay que tener en cuenta que para que el Gobierno permanezca en el poder debe recibir por lo menos un mínimo de votos; $V(T) \geq V_{\text{MIN}}$

Los votantes evalúan lo realizado por el gobierno de acuerdo con sus preferencias económicas. La popularidad aumenta si los resultados económicos de los votantes son mayores que los esperados;

$$\text{POP}(t) = \text{POP}(t-1) + \pi(U^i(t)) - E U^i(t)$$

siendo $\pi > 0$, y la popularidad decrece con la depreciación política; D Política.

Así pues el stock de capital político es cons-
truido de modo análogo al stock de capital económico.

$$KP = POP(t) - PD(t) = \frac{d KP}{d t}$$

Junto a esta restricción con que se encuen-
tra el comportamiento del Gobierno, encontramos una
restricción que existe entre las variables económi-
cas y concretamente en nuestro programa de estabili-
zación entre la tasa de inflación y la tasa de desem-
pleo. (33).

$$\begin{aligned} \pi &= f(u) + \lambda \pi_E & \pi_W &= f_0(u) + \lambda u \\ f(u) &= f_0(u) - a & \pi &= \pi_W + a \end{aligned}$$

donde π = tasa de inflación; π_W = tasa de cambios
de salario

a = tasa de creci-
miento de la pro-
ductividad.

u = tasa de desempleo

π_E = esperada tasa de inflación.

Las expectativas de inflación adaptadas a la
actual inflación

$$\pi_E = \psi [\pi - \pi_E]$$

donde π_E $\frac{d\pi_E}{dt}$ esperados cambios de

inflación a lo largo del tiempo, si la tasa actual de inflación es igual a la esperada.

A corto plazo el trade-off entre inflación y desempleo es

$$\frac{\partial \pi}{\partial u} = \sqrt{u}$$

Un votante preferirá un estado de la economía con menos inflación y poco desempleo. Su función de preferencia (sobre la cual basará su decisión de votación) será:

$$g(\pi, u) \quad \frac{\partial g}{\partial \pi} > 0 \quad \frac{\partial g}{\partial u} < 0$$

Así pues un programa políticamente óptimo sería maximizar la función de utilidad del político sujeta a las restricciones que hemos hecho tanto políticas como económicas

$$\max. W = \int_{t=0}^T G[u(t) \pi(t)] e^{-\rho t} dt$$

Suponemos que la función de preferencia es

$$G(u, \pi) = u^2 - \beta \pi \quad \pi \geq 0 \quad \beta > 0$$

$$\text{si } f(u) = \alpha_0 - \alpha_1 u \quad \pi = \alpha_0 - \alpha_1 u + \lambda \pi_E$$

La función de maximización quedaría:

$$W = \int_0^T [-\beta\alpha_0 - u^2 + \beta\alpha_1 u - \beta\lambda\pi_E] e^{\rho t} dt$$

con la restricción

$$\pi_E = \phi[\alpha_0 - \alpha_1 u - (1-\lambda)v]$$

Utilizando técnicas de maximización

$$H = e^{\rho t} [\beta\alpha_1 u - \beta\alpha_0 - u^2 - \beta\lambda v] + \phi \gamma [\alpha_0 - \alpha_1 u - (1-\lambda)v]$$

La política óptima del gobierno viene dada con el máximo de H

$$\frac{\partial H}{\partial u} = 0 = \beta\alpha_1 - 2u - \psi\gamma\alpha_1$$

Desde el principio hasta el final del periodo comprendido entre elecciones el horizonte temporal del partido gobernante se extiende hasta la elección venidera. La política económica, por lo tanto, está dirigida a maximizar la popularidad para esa elección. Una vez que la elección termina, el horizonte cambia en la próxima elección.

Dado que el gobierno es valorado por los electores a intervalos periódicos, es necesario que el

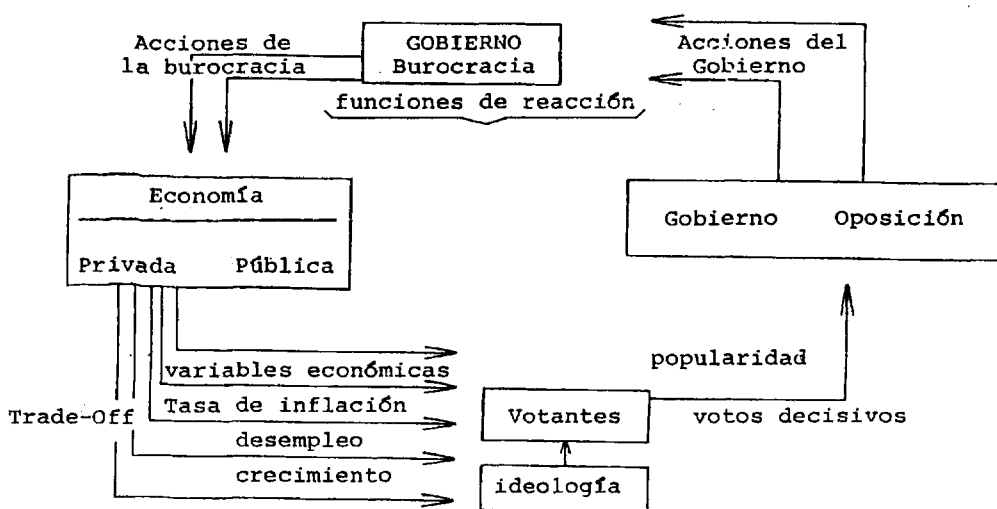
electorado no sea miope (35) al comunicar sus deseos a corto plazo a través de la votación. Los votantes no deben ignorar las implicaciones de su comportamiento actual sobre el futuro de la economía. El electorado tiene que estar al tanto de la reacción del partido en el poder hacia su votación y después adaptar su comportamiento al respecto. Tiene que votar estratégicamente. Así de esta manera, existirán grupos beneficiarios de los aumentos de gastos del gobierno, por consiguiente, sus preferencias deben ir dirigidas a hacer presiones al gobierno para conseguir una política más inflacionaria.

Un gobierno democrático, no es más que un partido interesado, el cual escogerá unas políticas económicas, parcial o totalmente, siempre mirando a las próximas elecciones (36).

En este caso, el gobierno, responde a una demanda de inflación (37) que depende de las proximidades de las elecciones, de la estructura del mercado de trabajo, dado que el grado de rigidez de los salarios determina el coste de desempleo en un intento por resistir la inflación. De la complejidad de las instituciones políticas para sancionar un incremento

de los impuestos. Del grado de sometimiento del Banco Central a las presiones políticas, y del grado por el cual los partidos coinciden en delinear la división de la sociedad entre relativos ganadores y perdedores de la inflación.

Todos estos outputs, o políticas del gobierno, como reacciones a las preferencias de los votantes las podríamos resumir en un esquema que representaría un extenso modelo político-económico(38).



5.4. LA RACIONALIDAD DEL PROCESO DE DECISION
EN GOBIERNOS DE COALICION.

En los sistemas políticos gobernados por coaliciones el comportamiento racional difiere del seguido en sistemas regidos por un solo partido. En el anterior modelo el gobierno era de un solo partido, porque contaba con el consentimiento voluntario de la mayoría de los votantes para poder gobernar legítimamente. Hemos pues ahora de alterar el modelo para estudiar la racionalidad en caso de coalición (39).

La ausencia de partidos mayoritarios en sistemas multipartidistas, hace necesario formar gabinetes gubernamentales heterogéneos basados en la coalición.

Un gobierno, para poder llevar a cabo su programa económico, necesita una mayoría de votos, que le respalde en sus decisiones. Cuando, no se da esto en los sistemas multipartidistas, es necesario seleccionar un gobierno de coalición que cuente con el apoyo de la mayoría, y que por tanto,

responda a la diversidad de preferencias de los votantes que componen los partidos de la coalición. Ello supone que el conjunto de políticas que elabore el gobierno, sean aceptadas de alguna manera por la mayoría de los gobernados y de los miembros de los partidos que han compuesto dicha coalición.

Para resolver este problema, el gobierno únicamente tiene un recurso: elaborar una política que tenga en cuenta diversos puntos de vista, adoptando programas ambiguos y semejantes (40).

Por consiguiente, los partidos intentan integrar sus programas, coordinados con los de otros partidos, en la búsqueda de un programa escogido, que les permita alcanzar el poder, al responder a las exigencias de la mayoría de los votantes.

Los programas del gobierno de coalición en un sistema multipartidista se hallan de ordinario menos integrados que el del gobierno en un sistema bipartidista a consecuencia de la más amplia distribución de los votantes (41).

Los partidos a través de las coaliciones buscan recursos para poder determinar el resultado de las elecciones a su favor. Por eso la distribución de los votantes a través de la escala política es la que determina en cierta forma la formación de coaliciones y también la que define como va a ser la política de gobierno, así como las características que van a predominar en dicho programa económico. Esto exige que el votante conozca, en qué coaliciones está dispuesto a participar cada partido en cada circunstancia. Qué compromisos políticos es probable que contraiga cada partido en cada posible coalición, es decir, qué política adoptará cada coalición después de formarse, y prever como votarán los demás votantes. Por eso los votantes ya no votan simplemente por su partido preferido como único gobierno: tienen en cuenta las coaliciones necesarias para la distribución de los votos (42).

Los aspectos de organización, que rigen el mercado político se han modificado , pero los votos siguen cambiándose por políticas públicas, dado que dichas políticas son resultados de la demanda hecha

por los individuos al sector público a través de sus votos (43).

Esto conduce a que los votantes tienen que dejar de considerar las elecciones como mecanismos de selección directa del gobierno. Ante las opciones políticas, que se le presentan, el votante se enfrentará al problema de seleccionar un gobierno de coalición, que no es el suyo preferido, pero que guarda aspectos con el programa político con que quieren que les gobiernen.

5.5. LAS ESTRATEGIAS DE LOS PARTIDOS ANTE LAS OPCIONES DE CARA A LA FORMULACION DE SUS PROGRAMAS ECONOMICOS.

El gobierno de coalición, por consiguiente, dificulta el comportamiento racional de los votantes y de los partidos en sistemas de tipo pluralistas con élites competitivas y culturas políticas. Tanto fragmentadas como homogéneas. Esto da lugar a formación de estrategias racionales por parte de los partidos que pretenden coalicionarse para poder

conseguir formulaciones de programas económicos di
rígidos a captar o conseguir mayor número de votos.
Tenemos que partir del hecho que los partidos que
forman coalición sufren las presiones de fuerzas con
trapuestas que les envuelven en un conflicto de deseos
sobre la política a adoptar.

Esto determina que las clasificaciones de los
partidos estén de acuerdo con las opciones de coali
ción que se presentan dentro del sistema político (44).
Las opciones de coalición pueden ir dirigidas a obte
ner el número de votos necesarios para ganar las
elecciones. Esto hace que los partidos busquen el
número de las coaliciones necesarias para asegurar
la victoria. La idea, según Von Neumann y Morgensten
(45) era que los vencedores no deseaban repartir el
poder entre más partidos de los necesarios. Por
otro lado, Axelroth en su libro "Conflicto de inte
reses", deriva un criterio para la formación de coa
liciones mínimas diciendo que estarán ideológi-
camente mejor conectadas (46).

El problema, se presenta, cuando una coali
ción ganadora es mínima, por definición. Esto

implica que la retirada de uno cualquiera de los miembros la haría perdedora. Suponiendo que un miembro encuentre ventajoso retirarse porque espera por ejemplo poder encontrar un lugar en otra coalición más conforme con sus gustos, los otros miembros de la coalición tendrán interés en hacer concesiones para reternerle. La coalición puede tener entonces una duración bastante grande ya que cada miembro es indispensable a los demás.

Cuando una coalición es excesivamente grande está obligada a mantener una línea bastante flexible, que provoca satisfacciones de diversos puntos. Si un partido se retira, sin que su retirada haga perdedora la coalición, no es generalmente retenido, ya que su partido sólo puede facilitar la determinación de la política común de los demás (47).

Ante estas opciones de coalición, los partidos intentarán influir en los resultados de los acuerdos coalicionales. Cambiar sus posiciones políticas de manera que vengan a dominar a las del conjunto de la coalición. Si se acumulan más votantes en el centro que en los extremos de la distribución de la política de coalición, los partidos preferidos se

sienten estimulados a mover su política hacia el partido central. Esta convergencia facilita la coordinación dentro de la coalición (48).

Por otra parte, los partidos preferidos de la coalición, pueden pensar que ganarán más votos alejándose del centro que aproximándose al mismo. Así sucede cuando los partidos situados a los lados cuentan con más partidarios que el partido del centro, tal como el deseo de dominio de la coalición conduce a divergencias políticas entre los miembros de la misma (49).

Podemos asumir, por consiguiente, que los miembros de gabinetes de coalición, pretenden no sólo controlar el objetivo común del aparato decisonal que es el gobierno, sino que también intentan utilizar los recursos que le proporciona la coalición para imponer sus objetivos individuales. Por eso cada partido de la coalición actúa más bien por el fin de maximizar los votos, es decir, de mejorar su función de popularidad, que por el de mejorar el funcionamiento de la coalición per se. Pero no basta con maximizar votos, sino que tienen que ganar

un mínimo de votos para poderse quedar en el poder. Ello exige pues, una talla mínima coalicional que les permita a los partidos recibir la mínima participación de los votos y de esta manera conseguir los objetivos de sus programas económicos (50).

En sistemas políticos de cultura política homogénea y partidos competitivos, las coaliciones formadas por los partidos, tendrán más posibilidad de salir ganadoras, que en las coaliciones formadas por sistemas políticos con culturas fragmentadas y élites competitivas, ya que estas últimas coaliciones están sujetas a rápidas disoluciones, por razón de las divergencias ideológicas que presentan en la escala política los partidos (51).

El consenso ideológico, facilita o dificulta las posibilidades de coalición electoral en busca del control gubernamental. Esto da lugar a que se produzcan cambios en las funciones de preferencias de los partidos, al tener estos que modificar sus programas para ajustarlos a la nueva política que surga de la coalición. En este esfuerzo por parte de los partidos para conseguir una mínima coalición que asegure

la victoria electoral, los partidos, están sometidos a fuertes limitaciones motivadas por las negociaciones que exigen el llegar a un acuerdo coalicional. Ello, exigirá que los partidos busquen, a través de estrategias, el conocer los movimientos de los otros partidos con que negocian, para ver las diferencias que les separan, e intentar conseguir el máximo de ganancias que puedan obtener de ese acuerdo coalicional, ya que de esto depende que dichos partidos puedan llevar a cabo sus programas, total o parcialmente, y que puedan lograr sus objetivos políticos, respetando sus diferencias ideológicas. Pero como todos los partidos de la coalición intentan maximizar sus ganancias, es necesario establecer a priori, una distribución de dichas ganancias. M.A. Leiserson (52) señala que las ganancias deben repartirse, en una coalición ganadora, en proporción al peso que tengan los partidos dentro de ellas. Entendiendo por peso, la cantidad de recursos (votos por los cuales ellos han contribuido a formar la coalición).

Por ello, vemos que un gobierno coalicional, en un sistema pluralista, sigue comportamientos racionales distintos que un gobierno de partido único. La función de popularidad de este gobierno coalicional

está en función de los planteamientos ideológicos que abarque junto con el espectro de votantes que llegue a cubrir. Es difícil llegar a un acuerdo sobre planteamientos ideológicos, ello exige el que los partidos coalicionados tengan un grado de acercamiento, sobre todo a la hora de plantear programas económicos. Así en un partido de coalición de derechas han de predominar los objetivos como estabilidad de precios o equilibrio de balanza de pagos. En partidos coalicionales de centro las preferencias irán dirigidas hacia estabilidad de precios, crecimiento de rentas y como consecuencia del empleo. Por último, en partidos de coalición de izquierdas, sus componentes tendrán fuertes preferencias hacia el pleno empleo y la equidad en la distribución de la renta (53).

Todo esto implica una función de evaluación de objetivos por parte de los diferentes partidos que pretenden coalicionarse, para conseguir en caso de una victoria electoral, un programa de estabilización política, que conlleve una durabilidad y estabilidad gubernamental, hasta la próxima elección.

5.6. MODELOS POLITICO-ECONOMICOS MAS REPRESENTATIVOS Y LOS CICLOS ELECTORALES.

Aunque en nuestro desarrollo teórico hemos venido empleando un sólo modelo de definición de comportamiento político para la elaboración de la política económica, relacionándolo con los períodos electorales para la elección de un gobierno, no quiere decir que no haya aparecido una amplia variedad de posibles enfoques sobre este tipo de modelos.

Todos ellos son interesantes en el sentido de que muestran una interdependencia entre la política y la economía y están prestando una contradicción teórica importante para explicar el fenómeno de "political business cycles" (54).

La mayoría de estos modelos vienen referidos a maximizar la función objetivo del gobierno o partida en el poder (objetivo = ganar próximas elecciones)

sujeta a más restricciones como pueden ser la existencia de un trade-off inflación, paro o el incremento de la función de bienestar de los votantes. En estos modelos se supone que los votantes son sensibles al nivel y a los cambios en las tasas de paro, e inflación y que ello influye a la hora de dar su voto. Con estas suposiciones, la mayor parte de estos modelos de comportamiento político económico, nos conducen a la creencia de que los gobiernos no sólo buscan objetivos de tipo económico dentro de sus políticas, sino que con su comportamiento crean una especie de ciclos políticos, donde se entrecruzan las variables económicas y políticas. Algunos autores (Goodhart y Bhausa-

El electorado debería votar estratégicamente comunicando sus preferencias por la deflación sobre todo en los años electorales. Los votantes deben comprender que el Gobierno produce ciclos para producir su elección.

Siguiendo al profesor Bruno S. Frey (59) podríamos hacer una clasificación de los modelos más representativos de acuerdo con los supuestos que hemos establecido y con los objetivos de maximizar o bien la función de utilidad del votante o bien la función objetivo del gobierno. Al mismo tiempo, los clasificaremos teniendo en cuenta el horizonte temporal. Horizonte que para el objetivo del gobierno es prospectivo y para los votantes retrospectivo. Estos modelos político-económicos difieren, por supuesto, en otros aspectos, tales como el grado de información y la estructura económica.

OBJETIVOS DEL GOBIERNO

Objetivos Económicos (Argumentos en la función de utilidad de votantes)	Objetivos Políticos (Argumentos en las funciones de utilidad de los políticos)	Modelos que han tratado estos objetivos
1° Reducir tasa de inflación	Maximización de votos	Fair (1975) Nordhans (1975) Mac Rae (1977) Lindbeck (1975-1976)
2° Reducir tasa de paro		
1° Reducir tasa de inflación	Maximización de votos	Frey y Lau (1968)
2° Reducir tasa de paro		Frey y Schneider (1975, 1976, a b)
3° Crecimiento		

MODELOS CON BASE EN LAS PERSPECTIVAS DE LOS VOTANTES Y DEL GOBIERNO CON LA VARIABLE TIEMPO

Horizonte de tiempo del Gobierno

Horizonte tiempo
votantes tasa de
descuento con base
a lo realizado en
el pasado

Próximias elecciones (4 años)		Infinito (Largo Plazo)
Con evaluación de términos positivos y negativos	Lindbeck Fair	Frey and Scheneider
Con evaluación de términos positivos	Nordhans	Frey and Lau
Sin evaluar	Mac Rae	

5.7. CICLOS ECONOMICOS-ELECTORALES EN SISTEMAS DEMOCRATICOS.

Vamos a intentar conseguir alguna guía teórica del ciclo económico electoral considerando la perspectiva de la incumbencia administrativa sobre el año de elección económica.

Las consideraciones sugeridas en las fluctuaciones a corto plazo en la renta real disponible puede ser una buena señal de agregado de estímulo pre-electoral de la economía. Así pues, cambios en la renta real disponible tienen una especial relevancia política.

Es por eso apropiado mirar la tasa de cambio de la renta real disponible en relación a las elecciones en todos los países democráticos.

Hemos ajustado dos series de tiempo, una electoral y la otra económica para 26 países clasificados como democracias. Dichas naciones presentan

una amplia participación en las elecciones libres y una efectiva oposición política. Para 26 de las 27 naciones se muestran cambios en la renta real disponible per capita para cada año desde 1961 a 1972. Estas aceleraciones y desaceleraciones en la renta real disponible per capita, estaban comparadas con el tiempo de elecciones de las 26 democracias.

En 19 de las comparadas, las aceleraciones rápidas en la renta disponible eran más probable que ocurriesen en los años de elección que en los años sin elección. El punto fundamental de esta evidencia agregada es que el 70% de los países señalados mostraban algunas señales de ciclo de económico-electoral.

ELECCIONES Y ACELERACION ECONOMICA EN 26 DEMOCRACIAS

1961 - 1972

Porcentaje de años en los
cuales la tasa de crecimiento
de la renta real disponible
disminuye.

Años de elec- Años sin elec-
ciones ciones

Aceleración en el cre-
cimiento de la renta
real ocurrido más a me-
nudo en los años de
elección comparado con
años sin elecciones.

Australia	75%	29%	Sí
Austria	25%	86%	No
Bélgica	67%	63%	Sí
Canadá	100%	57%	Sí
Chile	50%	44%	Sí
Costa Rica	100%	50%	Sí
Dinamarca	25%	43%	No
Finlandia	67%	50%	Sí
Francia	60%	33%	Sí
Alemania	33%	38%	No
India	50%	43%	Sí
Irlanda	67%	63%	Sí
Israel	67%	50%	Sí
Italia	33%	50%	No
Jamaica	100%	44%	Sí
Japón	100%	29%	Sí
Luxemburgo	100%	56%	Sí
Holanda	50%	57%	No
Nueva Zelanda	75%	43%	Sí
Noruega	100%	33%	Sí
Filipinas	60%	67%	No
Suecia	67%	50%	Sí
Suiza	67%	50%	Sí
Gran Bretaña	67%	38%	Sí
Estados Unidos	83%	40%	Sí
Uruguay	33%	50%	No

Esto se reflejaba en la política presupuestaria del Gobierno, en donde los déficits eran grandes en los años de intervención post-electoral. La renta real disponible, la cual está directamente afectada por impuestos y pagos de transferencias, puede ser manipulada a corto plazo. La tasa de desempleo es afectada por políticas fiscales y monetarias que actúan más lentamente y con más incertidumbre sobre el desempleo.

5.8. LA POLITICA ECONOMICA DEL CONSENSO.

A veces para que se de un buen funcionamiento del sistema político es necesario alguna clase de acuerdos acerca del carácter deseable de las actuaciones políticas.

V.O. Key (61) define el consenso como un acuerdo político de la abrumadora mayoría sobre una cuestión de política pública. V.O. Key distingue entre el consenso múltiple, es decir, el desarrollo de una coincidencia simultánea por parte de varios grupos dentro de un consenso caracterizado por el apoyo público y de carácter permisivo, y el consenso de decisión. Este último, es el único tipo de acuerdo del cual podemos decir que produce un efecto directo sobre la formulación de la política. El consenso, según R.A. Dahl (62), es un proceso, no una condición estática de la sociedad y está típicamente sujeto a crecimiento y decadencia. Esto permite el flujo y el reflujo del acuerdo entre los grupos. Las predicciones acerca de la conducta de los políticos durante la crisis no pueden considerarse verdaderas.

El acuerdo puede versar sobre las preferencias polí
ticas y esto facilita y apoya el acuerdo sobre apre
ciaciones prácticas del problema político.

Quienes se dedican a formular decisiones,
también tienen inevitablemente juicios acerca de las
políticas emprendidas, acerca de los problemas polí
ticos existentes y de los efectos que estos tendrán.
Para que con el debate y la negociación se puede lle
gar a un punto de suficiente coincidencia, es necesa
rio que las apreciaciones prácticas de los políticos
respecto de la mayoría de los problemas coincidan mu
cho más que por lo general lo hacen las opiniones del
resto de ciudadanos. El consenso se logra en casos
en que sólo es posible la elección de una sola pre
ferencia. Para que los procedimientos de negocia
ción sean efectivos es necesario que los políticos
estén de acuerdo en cuáles son los efectos de los
problemas. Si la mayoría de las preferencias polí
ticas no estuvieran en oposición directa, parecería
que mediante la negociación y el regateo fueran posi
ble avanzar, por el camino de una salida de compromi
sos, en la cual los requerimientos de los políticos
podrían, en cierta medida, reconciliarse. Los des
acuerdos entre los políticos parecen tomar en general

la forma negativa consistente en una falta de apoyo a una preferencia que es fundamental para otro grupo, más bien que la forma de una coalición frontal entre dos políticas directamente enfrentadas y tal situación de suma cero, lejos de tener la probabilidad de implicar a los acuerdos de procedimiento en las disputas sustanciales de preferencia, parece mucho más susceptible de alentar el regateo y las tácticas de compromiso que se ven facilitadas por el debate y la discusión (63). La relación coerción-información es decisiva pues, a la hora de configurar y servir a una estrategia de consensus.

El consensus tiene pues, como soporte procedimental un carácter de coyuntura en función de determinadas y específicas condiciones sociales y políticas dinámicamente entendidas. Por ello, la política del consensus como estrategia estabilizadora o constituyente es excepcional y dentro de esta excepcionalidad -que no excluye etapas con consensus diferentes (64)-, es en donde pueden situarse las relaciones entre poder y oposición. Los partidos de la oposición, entendidos genéricamente, desempeñan una

función coadyuvante de gobierno, con independencia de que participe o no formalmente en el proceso de ejecución de decisiones. Con la política del consensus se diluye y se desnaturalizan los esquemas clásicos y la oposición adquiere un papel complementario a su función tradicional de alternativa de gobierno.

Podemos interpretar el consensus como un partido entre las preferencias individuales y los resultados políticos. La decisión consensual favorece a las minorías sobre las mayorías, a menos que la política del gobierno favorezca o responda a las preferencias de un gran número (65).

La decisión consensual debería por lo menos, en teoría, garantizar el consentimiento del gobernado.

El consensus implica consentimiento, aceptación de unas reglas de juego político y una voluntad de resolver los problemas de surjan de los conflictos que se plantean.

Si un resultado es adoptado bajo un siste
ma de consensual decisión, estamos asumiendo que ca
da uno ha dado su consentimiento a ello.

El consenso exige (66):

- Posibilidades de participación.
- Buena fe (cumplir lo pactado).
- Madurez (creciente sentido de la realidad).
- Flexibilidad de los que mandan para adecua
ción a las circunstancias y apertura general.
- Delimitación de las reglas del juego.

Que los gobiernos se ocupen en evitar la
disgregación se nos presenta como una tarea impres-
cindible que obliga a atemperar fuerzas centrífugas
y a promover las centrípetas o integradoras. Sin em
bargo se piensa más en el consenso como cauce que co
mo contenido (67).

El consenso es definido como un grado de aceptación de las reglas comunes y de voluntad de resolución de los conflictos.

La participación no es indicada cuando los grupos carecen de capacidad suficiente para alcanzar decisiones de calidad, cuando la actividad exige coor
dinaciones específicas. El consenso, su mantenimien
to y realimentación y mejora es tarea especializada a realizar por unidades organizadas "ad hoc".

Las élites deben desarrollar su acción sin interferencias, aunque en la democracia deben sufrir restricciones por la competencia que entre ellas mis
mas establecen para el liderazgo y por las exigencias de los grupos que no forman élite, pues las condicio
nan para obtener voto.

El problema político clave es el de mante
ner la sensibilidad del poder hacia la demanda ciuda
dana y conservar la autoridad.

El análisis de los grupos ante los que el Gobierno se siente responsable determina las posibilidades de realizaciones prácticas y de paralelización del consentimiento (69).

La libertad de decidir de un gobierno depende del grado en que responda ante los partidos, grupos de presión, intereses especiales y su autonomía de representatividad.

La relación coerción-información es decisiva, pues, a la hora de configurar y servir a una estrategia de consensus (70).

El consensus grupo interactúa con la estructura de la sociedad, la estructura de la sociedad interactúa con la promoción de metas grupales (71).

La orquestración del consensus es un juego multipolar que el poderoso y su staff consensual desarrollan con las élites estratégicas.

Conseguir consenso resulta una actividad estratégica en la que el adversario es el aliado. Cuando más diferencias haya en cualquier país, más debe de crecer su grado de consenso y cohesión. El consenso, como conformidad, no excluye una conducta contraria a las normas. Así pues, que las cosas sean políticamente factibles depende de la capacidad y de la fuerza que tengan los agentes principales dentro del área política (72).

NOTAS

(Capítulo V)

- (1) LINDBECK, A. "Stabilization Policy in Open Economics with Endogenous Politicians". American Economic Review 66. Mayo 1976, págs. 1-19. El autor intenta analizar los problemas de la política económica en relación con las elecciones políticas. Estudia las implicaciones de las acciones de las autoridades públicas en los modelos macroeconómicos.
- (2) MAC RAE, D. "A Political Model of The Business Cycle" Journal of Political Economy Volumen 85, N°. 2, págs 239-263. Existe traducción al español. Revista Hacienda Pública, N°. 52.
- (3) La hipótesis de un ciclo económico-electoral está casi integrado dentro del esquema de funcionamiento que suponen las democracias occidentales. Entre los trabajos más importantes en relación con el estudio de modelos de ciclos políticos y política económica, además de los dos anteriormente reseñados están: KALECHI, M. "Political Aspects of Full

"Employment" Political Quarterly 14 (October-December) 1943 págs. 322-331. Considera que las intervenciones del Estado impulsan el gasto público para servir a los intereses de la clase capitalista, generando los ciclos político-económicos. NORDHAUS, W.D. "The Political Bussiness Cycle". Review of Economic Studies 42, April 1975, págs. 169-190.- GOOD HART y BHANSALI, R.J. "Political Economy". Political Studies 18 (March 1970), pág. 43-106.

- (4) STENIER, J. y LEHNEN, G.R. "Political Status and Norms. of Decision Making: Comparative Political Studies. Abril, 1974.
- (5) DOWNS, A. "An Economic Theory of Democracy". New York: Harper & Brothers, 1957.
- (6) LIJPHART, A. "Cultural diversity and theories of political integration". Canad. Journal of Pol. Sciencia 1, 1: 1,14.

- (7) DAALDER, H. "On building consociational nations.: The cases of the Netherland and Switzerland". International Social Science. Journal 23,3, págs. 355-370.

- (8) LORWIN, V.R. "Segmented pluralism: ideological cleavages and political cohesion in the smaller European democracies". Comp. Politics, 3,2, págs. 141-175. Estos tres últimos autores han definido un nuevo modelo democrático denominándolo de "amicable agreement". Viene a ser un tipo de modelo de decisión-making donde son encontradas soluciones que son aceptables para todos los participantes. La decisión política es un compromiso entre demandas y en el caso de un conflicto, una transacción entre posiciones antagónicas.

- (9) La influencia del sistema o procedimiento de adopción de decisiones es muy importante como mecanismo de base para la estabilidad de los gobiernos.

Los perfeccionamientos en la teoría de las coaliciones gubernamentales van dirigidos hoy día a formar modelos de decisiones políticas. SINJANSKI, D, "Un Aspect du Process de Decision. Decisiones. Closes et Decisiones. Ouvertes". en "Il Politico" XXIX-XXX. 1964-1965.

- (10) GOLDFELD, S.M. and BLINDER, A.S. Aparece como evidencia, que ciertas fluctuaciones en la economía de los países son simplemente el producto de los ritmos de rutina de la vida política. "Some Implication of Endogenous Stabilization Policy". Broodings Papers on Economic Activity 3 (1972), págs. 585-644. En cuanto a evidencia empírica sobre este punto se puede ver, LINDBECK, A. "Fiscal Policy as a tool of Economic Stabilization - Coments to an OECD. Report". Ky Kics 23 (1970), págs. 7-32.
- (11) DOWNS, A. "An Economic Theory of Democracy". New York. Harper & Brothers 1957.

- (12) BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. "The calculus of Consent". El modelo de intercambio de votos. (Am . Arbor, University of Michigan Press 1962) parte de examinar una situación en la cual los sujetos individuales pueden intercambiar sus votos en relación con determinados problemas y de esa manera asegurar un apoyo mayoritario respecto a aquellas alternativas que suponen una ventaja especial para los grupos o jurisdicciones a las cuales ellos representan.
- (13) TULLOCK, G., The vote. Motive, Institute of Economic Affaires.
- (14) LINDBECK, A. "Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians". American Economic Review 66 (May, 1976), págs. 1-19. El autor establece la premisa de que la política de estabilización económica surge cuando existen inestabilidad en el comportamiento del mercado.

- (15) GOLDFELD, S.M. and BLINDER, A.S. "Some Implications of Endogenous Stabilization Policy. Brooking Papers an Economic Activity 3 (1972, págs. 585-644. Según estos autores las fluctuaciones macroeconómicas son fruto de la rutina de la vida política.

- (16) FREY, B. and LAU, L.J. "Towards a Mathematical Model of Government. Behaviour". Zeits chriff für Nationalökonomie . Diciembre 1968, 28, págs. 355-380. A través de una función de preferencia estos autores analizan la influencia de las variables que definen el comportamiento de los políticos y como el gobierno puede influir, a través de estas variables en la economía.

- (17) LINDBECK, A. Opus citada.

- (18) LINDBLOM, C. "Policy-Making Process" Englewood Cliffs: Prentice Hall 1968.

- (19) DAHL, R.A. and LINDBLON, CH.E. "Politics, Economics and Welfare" (New York: Harper & Row 1953) págs. 300-320.

- (20) DAHL, R.A. Preface to Democratic Theory (University of Chicago Press 1956), pág. 84.

- (21) GORDON, R.J. "The Demand for and Supply of inflation". The Journal of Law and Economics. Jul. 1976.
 En este artículo se resalta como el Gobierno elabora sus políticas teniendo en cuenta las proximidades de elecciones, la estructura de los mercados de trabajos y de las presiones que tenga de los diferentes grupos sociales. De aquí la habilidad del gobierno para maximizar los votos manipulando la tasa de inflación.

- (22) FREY, B.S. "A Dynamic Theory of Public Goods" en Finanzarchiv. N.F. Tomo 32, 1974, págs. 185 y siguientes. Existe traducción al español. Revista

Hacienda Pública N°. 34, 1975, págs. 206-212:
 el autor ofrece un modelo en el que los políticos preparan y proveen de bienes públicos a los demás grupos sociales. A causa de incrementos de renta, desplazamientos en las preferencias, cambios en las estructuras de precios. Los votantes plantean una reclamación política al Gobierno, que en el caso de no ser satisfecha el Gobierno perderá votos.

- (23) Como LINDBECK, A ha señalado es importante tener en cuenta los objetivos de los políticos cuando están en el poder. Un político de derechas quizás aparece siempre batallando contra la inflación. Similarmente un político de izquierdas puede luchar contra el paro o alto desempleo y baja inflaciones. A. LINDBECK.- Opus citada.

- (24) BRAINARD, W. "Uncertainty and the Effectiveness of Policy". American Economic Review 57, págs. 411-425. Papers and Proceeding, Mayo 1967.

- (25) FREY, B.S. and SCHEINER, F. "On the Modeling of Politico-Economic interdependence". European journal of Political Research. . (1975), págs. 352-353. Según estos autores la función de reacción de los policy-maker refleja el deseo por parte del gobierno de mantenerse en el poder lo más posible. Esto hace que la función de popularidad política tenga que estar en función de los votantes y al mismo tiempo del nivel absoluto de la economía. Los votantes evalúan al gobierno de acuerdo con los logros obtenidos en la economía.

- (26) TAYLOR and LAVER, M. (1973) "Government Coalitions in Western. Europe". European Journal of Political. págs. 205-210.

- (27) LINDBECK, A. "Comportamiento político y política económica". Opus citada, pág. 39.

- (28) Para la formalización de un modelo de comportamiento político nos basamos en los trabajos de NORLHUS, W.D. "The Political Business Cycle". Cowles Foun-

dations Discusión Papers, pág. 333. RAE, D.Mc.

"A Political Model of the Business Cycle". Journal of Political Economy Volumen 85, N°. 2, pág. 239-263, 1977. Traducido en Hacienda Pública Española, N°. 52, pág. 240. FREY, B.S. "The Political-Economic System: A Simulation Model", 1974, Kyklos 27, págs. 227-254.

- (29) CAMPBELL, A. "Voters and Elections: Past and Present". Journal of Politics 26 (Noviembre 1964). Págs. 745-757. El autor analiza como el electorado responde a la variación en los grados de prosperidad y recesión. Analiza pues como a corto plazo cambios en las condiciones económicas afectan al electorado.

- (30) NORDHAUS, W.D. "The Political Business Cycles". Review of Economic Studies 1977, pág. 174. El enfoque sobre el tipo de comportamiento que sigue aquí el autor para los partidos políticos en el de tipo "neo-clásico" mas bien que "dirigente".

Están interesados en beneficios políticos.

- (31) FREY, B.S. and LAU, L.J. "Towards a Mathematical Model of Government" Behavior Zeitschrift für Nationalökonomi. 28. págs. 355-380 (1968).

- (32) FREY, B.S. and SCHEINER, F. "On the Modeling of Politico-Economic Interdependence". European Journal of Political Research. Diciembre 1975, pág. 356. Los autores aplican estas estimaciones de variables políticas y económicas a través de modelos econométricos. Los instrumentos disponibles del gobierno son evaluados en relación con su efecto con las principales variables económicas, y al mismo tiempo son estudiados en los periodos en que producen los efectos.

- (33) Para una más completa discusión de los problemas macroeconómicos había que ver PHELPS, E.S. "Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over time". Economica (NS), 34 N°. 135, agosto 1967, págs. 254-281.

- (34) NORDHAUS, W.C. 1972 y RAE, D.Mc. 1974. Opus citada. En los dos modelos se considera que el comportamiento de los policy-makers se realizan en tiempos electorales. Los efectos de las decisiones tomadas por los policy-maker pueden ser fácilmente comparadas por proyectos de inversión con flujos de renta permanentes.

- (35) NORDHAUS, W. "Political Business Cycle". Opus citada, pág. 177.

- (36) GORDON, R.J. "The Demand for and Supply of Inflation the journal of law and Economics, págs. 807-836 (1978).

- (37) GORDON, R.J. Opus citada, pág. 810.

- (38) FREY, B.S. y SCHEINER, F. "On the Modeling....." Opus citada, pág. 355.

- (39) BROWNE, E.C. "Coalitions Theories". A Logical and Empirical Critique. Sage Publications. Beverly Hills 1973. El proceso parlamentario para la formación de un gobierno responsable puede equipararse a un juego en el que participan n jugadores, donde, para que pueda hablarse de coaliciones n debe ser superior a dos. El objetivo es conseguir el gobierno, compuesto por un número fijo de puestos. Las decisiones que suelen tomar los gobiernos de coalición son compromisos de demandas que derivan de las coaliciones formadas en los procesos de negociación entre grupos o partidos.
- (40) BUTTEWORTH, R. "A research. Note on the Size of Winning Coalition". American Political Science Review 65 (Septiembre 1971), págs. 741-745. El autor argumenta que las coaliciones no necesitan tener un tamaño mínimo para ganar, viene a ser una crítica a la tesis de W. Prike.
- (41) DOWNS, A. "An Economic Theory of Democracy". Opus citada, pág. 167.

- (42) DOWNS, A. Opus citada, pág. 162.

- (43) CRAIN, W.M. "On the Structure and Stability of Political Markets". Journal of Political Economy Volumen 85, N°. 4, 1971, pág. 831.

- (44) SWAN, DE. "A clasifcation of Parties and Party Systems According to Coalitional Option". European Journal of Political Rescarch. Volumen 3, pág. 362. N°. 4, 1975. Se realiza aquí un análisis de los partidos políticos ubicándolos en un espacio definido por una o varias dimensiones de tipo ideológico o de defensa de intereses socio-económicos. Este análisis nos permite una mejor aproximación al problema de la inestabilidad de las coaliciones y a su relación con el sistema de partidos.

- (45) VON NEUMANN and MORGENSTEN, "Theory of Games and Economic Behavior", 3 edic. Nueva York. Wiley, 1964.

- (46) AXELROD, R. "Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics". Chicago, Markham. El principio básico de su análisis es que tan solo son posibles aquellas coaliciones que tengan lugar entre partidos conexos en un espacio de n dimensiones. Analiza pues el problema de una teoría de las coaliciones gubernamentales construida sobre la base de considerar al sistema de partidos en un plano único.
- (47) RIKER, W.H. "The Theory of Political Coalitions" New Haven. Yale University Press, 1962. Según Riker ninguna coalición incluirá a un grupo que no sea necesario para garantizar la mayoría. La razón es que no tiene sentido repartirse las carteras ministeriales con alguien cuya ayuda no es precisa.
- (48) DOWNS, A. "An Economic Theory...", Opus citada, págs. 169.
- (49) DOWNS, A. "An Economic Theory...", Opus citada, págs. 170.

(50) RIKER, W.H. "The Theory of Political Coalition", Opus citada, pág. 12. El autor define la proposición de talla mínima como el Principio del Tamaño (Size principle) y lo resume diciendo que "en juegos de n personas y de suma cero, donde se permite un reparto del premio y donde los jugadores son racionales y disponen de información perfecta, sólo se producen coaliciones de vencedores de tamaño mínimo".

(51) RIKER, W.H. Opus citada, pág. 13.

(52) LEISERSON, M.A. "Game Theory and the Study of Coalition Behavior", págs. 255-272 en S. Groomins 1970, E.W. Kelley y M. Leiserson (Edit.). Este autor mantiene la concepción de que una coalición vencedora mínima no puede prescindir de ninguno de sus miembros si quiere mantener la mayoría, y ello obliga a mantener una cláusula de negociación dentro de ella.

- (53) FREY, B.S.: Politico-económico and Cycles Journal of Public Economics. Volumen 9, N°. 2. Abril, 1978, pág. 212.

- (54) En este sentido se pueden ver las contribuciones de AKERMAN, J. Political Economic Cycles Kyklos 1, págs. 107-117 (1947). AVERCH, H.A. KOECHLER, J.E. y DENTON, F.H. "The Matrix of Policy in the Philippines (Princeton University Press, Princeton, N. J. 1971. TUFTE, E.R. "The Political Manipulation of the Economy: Influence of the Electoral Cycle on Macroeconomic Performance and Policy". Princeton. University Press. New Jersey, 1974, y BEN-PORATH, Y. "The Years of Plenty and the Years of Famine: A political Business Cycle Kyklos 28, págs. 400-403, 1975.

- (55) GOODHART, C.A.E. y BHANSALI, R.S. "Political Economy, 1970, Opus citada.

- (56) NORDHAUS, W.D. "The Political Bussines Cycle", 1975, Opus citada.

- (57) LINDBECK, A. "Stabilization Policy in Open Economic", Opus citada.

- (58) RAE, D.W. "An Estimate of the Decisiveness of Election Outcomes" en B. Lieberman Ed. Social Choice Gordon y Breach (New York), págs. 379-392, 1971.

- (59) FREY, B.S. "Politico-Economic Model". Opus citada, págs. 218-220.

- (60) FREY, B.S. "Modeling Politico-Economics. Opus citada.

- (61) KEY, V.O. Public Opinion and American Democracy". Knopf, New York 1961, págs. 38-50.

- (62) DAHL, R.A. Who Governs? Yale University Press. New Haven, pág. 316.

- (63) BUDGE, I. "La Estabilidad Económica". Editorial Paidós, 1970, págs. 120-140.

- (64) MORODO, R. "La Función Político-Social del Consensus". El País, 23 de septiembre 1978.

- (65) RAE, D.W. "The Limits of Consensual Decision". American Political Science Review. Diciembre 1975, pág. 270.

- (66) GONZALEZ PARAMO, J.M. "Una Estrategia para el Consenso". La España de los años 70. Volumen III. El Estado y la Política Editorial Monda y Crédito, Madrid 1974, pág. 820.

- (67) ABENDROTH, W. Sociedad Antagonia y Democracia Política. Grijalbo. Barcelona, México 1973, pág. 8.

Para el autor "El comportamiento político es una forma específica de comportamiento social.

- (68) DAHL, R. "Análisis Sociológico de la Política." Fontanella, Barcelona, 1968.

- (69) GONZALES PARAMO, J.M. Opus citada, pág. 853.

- (70) FRIEDRICH. El Hombre y el Gobierno, una teoría empírica. Tecnos, Madrid, 1968, pág. 705.

- (71) EASTON. Esquema para el Análisis Político. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1969, pág. 62, Opus citada.

- (72) KINNEY. Mc. Tipología Constructiva y Teoría Social. Amorrortu, Buenos Aires, 1968.

C A P I T U L O V I

UNA REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL.

Es en la democracia y no al margen de ella donde se encuentra el porvenir económico y político de España y es utilizando sus instituciones como es posible superar la crisis repartiendo con justicia los costes y haciendo posible y aceptable la propia lógica en la que el Acuerdo se basa

El Pacto es el producto de un acuerdo entre grupos que han antepuesto el futuro de la sociedad española a sus puntos de vista concretos.

El sistema democrático es el que ha de hacer posible la gran tarea colectiva de la reconstrucción nacional.

Enrique Fuentes Quintana
Discurso de presentación
de los Pactos De la Moncloa.

6.1. LA FORMACION DE LA POLITICA ECONOMICA ESPAÑOLA
ANTE UN CONTEXTO PLURALISTA.

Nuestro análisis del proceso decisonal de la política española se centra en el actual proceso constituyente. Nos ocuparemos principalmente del marco en el que la misma se ha desarrollado, ya que dicho marco va a definir como esa política económica ha tenido que elaborarse, así como las circunstancias que han motivado dicha elaboración.

Nuestro campo de investigación toma relevancia cuando examinamos el método de elaboración de la política española, con las nuevas coordenadas que definen la convivencia política española actual. El nuevo sistema pluralista que surge de las elecciones de junio del 77 define un nuevo marco para un nuevo proceso decisonal, donde va a tener lugar una mayor participación política por parte de los miembros de la comunidad (espectro político), donde se van a ver recogidas con mayor efectividad las demandas o inputs de dichos miembros, canalizándolas en forma de políticas a través de un nuevo sistema de toma de decisiones.

Frente a un papel de reacción en el proceso decisonal, por parte de los grupos de presión en el anterior sistema de pluralismo limitado, aparece un papel de mayor iniciativa, aumentado el número de demandas sobre los líderes políticos, esto impide que se dé la gran autonomía que exigía en la toma de decisiones del anterior sistema, perdiendo fuerza la relación errática que pudiera tener lugar entre los anteriores tipos de decisión y las demandas articuladas de los grupos de presión (1).

Por otro lado, el estilo constitucional de gobierno que impedía la formación de alianzas horizontales entre individuos y grupos desaparece encontrándonos con una mayor frecuencia de enfrentamientos entre los grupos de interés, dado que ahora son ellos los verdaderos protagonistas de la acción política, teniendo que resolver entre sí sus propias diferencias (2).

El grado de integración de la élite política va a determinar el número y tipo de decisiones que pueden tomarse. Las decisiones políticas han de liberarse en un ruedo político de carácter público contando con los estados de opinión de los ciudadanos, ya que

van a ser dichos estados de opinión los que en última instancia condicionen las decisiones (3).

Aparece ahora en el nuevo contexto político el modelo de los partidos políticos que va a actuar como institución intermedia entre el ciudadano y el gobierno, para elegir los candidatos o representantes idóneos de la comunidad política, así como para controlar el ejercicio del poder.

La acción de grupo, toma relevancia como base política de decisión. Acción de grupo que se conforma a través de la opinión individual, sobre la cual los líderes políticos montan sus estrategias de poder. Surge pues una conexión entre opinión y decisión que va a condicionar la estabilidad política del sistema. La opinión es la de un público que se politiza respecto de un asunto concreto, y la evaluación de los posibles efectos de una opinión pública hay que referirlos al contexto sociopolítico en que los ciudadanos se mueven, ya que es el mismo contexto donde se desenvuelven las decisiones políticas (4).

Así pues las fuerzas políticas del nuevo sistema sindicatos obreros, partidos, organizaciones patronales, se encuentran ante un nuevo modelo de toma de decisiones, donde la formación de las políticas van a tener características determinadas y distintas del anterior sistema, bajo un escenario político que podíamos denominar de pluralismo efectivo.

Sin embargo, aunque con las elecciones de julio de 1977, comienza a funcionar un nuevo modelo decisional, las estructuras ideológicas políticas y económicas prevalentes eran y son todavía las que corresponden a un sistema de pluralismo limitado, esto produce que el juego político que debería obedecer a un estado pluralista efectivo, no se desarrolle con plena eficacia, afectando a una estructura de poder que está en una fase incipiente. La estructura de poder nos viene dada en función de las fuerzas y factores que hacen uso del gobierno, es a través de esa estructura como se llevan a cabo las diferentes alternativas de elección y selección de políticas por medio de las cuales se opera en el mercado (5).

Es pues en esta etapa de transformación de nuestro sistema político actual, donde ante una ausencia de bloque de poder definido, será necesario encontrar un mecanismo de canalización de las demandas sociales que son la base en la conformación de la política económica gubernamental. Aparece así el consenso entre las élites políticas como una respuesta estratégica política a una situación social determinada, como era el panorama socioeconómico español al momento de las elecciones de julio de 1977. Panorama que presentaba múltiples incertidumbres ante el nuevo juego político creado entre las relaciones gobierno-oposición.

Esta política de consenso que surge en nuestro país, no responde a los clásicos procedimientos de votación existentes en una democracia de tipo asociativo, sino que es una respuesta de carácter coyuntural a una situación política coyuntural. Respuesta que viene dada en función de determinadas y específicas condiciones sociales y políticas presentadas en la realidad española de 1977. Constituye pues un proceso de asentamiento inicial, para establecer más tarde las reglas de un juego político en el que impere el principio mayoritario (6). Esto no quiere decir que en nuestro actual modelo político no prevalezcan algunos rasgos característicos

estudiados anteriormente en los modelos de Ligphart (87) , Daalder (8) , Lorwin (9) o Nordlinger (10) , acerca de "los políticos de compromiso" y en los que se empleaban como argumento para llegar a un acuerdo amistoso la teoría de la utilidad. En nuestro modelo, al igual que en los modelos teóricos, en contramos las motivaciones que les llevan a las élites gobernantes, a rechazar la estrategia de la regla de la mayoría por ser quizá demasiado su riesgo, ya que con su afectación se puede perder o echar abajo las reglas de un juego político incipiente, todavía mal asentado y que permitirá, más tarde a esas élites de poder, expresar su deseo de competitividad por el poder político. Los líderes gobernantes, son conscientes de que de llevar a cabo unas decisiones de tipo mayoritario, en situaciones como la de nuestro país pueden llegar a perder más que a ganar, debido a que el beneficio de una cantidad adicional de poder, con este tipo de decisiones de partido mayoritario, es relativamente pequeño, mientras que la posibilidad de perder poder puede llegar a ser una seria amenaza para la posición de las élites gobernantes, por eso una estrategia de consenso es quizá la elección más racional.

La política de consenso aparece pues, como una política de asentamiento y de consolidación de las nuevas instituciones que van a aparecer. Una plataforma para el desenvolvimiento de las relaciones gobierno-oposición durante el proceso de transición hacia la democracia. Esta política va a exigir que Gobierno y Oposición funcionen en términos generales, con los mismos esquemas y objetivos, dentro de un abánico ideológico de tipo centro-izquierda, intentando mostrar una cohesión mínima de cara a los enfrentamientos de los problemas que presenta el actual período de transición política (11).

6.2. LAS BASES PARA UNA ACTUACION.

El gobierno resultante del proceso electoral de junio de 1977, emprende una serie de acciones económicas dirigidas a reducir o atemperar los profundos desequilibrios de la economía española a mediados de dicho año . Desde la crisis de la energía no se había practicado en nuestro país una política de ajuste, la interinidad de nuestros políticos durante todo este tiempo, había conducido a practicar un tipo de política compensatoria, intentando digerir sin cambios, los

nuevos esquemas de funcionamiento que exigía ahora el sistema económico con precios de la energía caros. Esto no se tradujo en la aparición , a medida que pasaba el tiempo, de mayores desequilibrios en precios, balanza de pagos, empleo. Desequilibrios cuyos ajustes se iban posponiendo (12).

La corrección pues, de dichos desequilibrios, de la magnitud de los que presentaba la economía española a mediados del año 1977, entrañaba costes ciertos para cualquier grupo social, debido al largo período de inacción y agravamiento de los problemas derivados de la crisis de la energía. Pero el partido en el poder, lejos de contar con una confortable mayoría que le permitiese un amplio margen de maniobra para aplicar una línea de política encadenada directamente de su programa, se encontraba en la incómoda posición de minoría mayoritaria en el Congreso. Los resultados de las elecciones configuraban una estructura de fuerzas políticas en que la gravitación del electorado hacia la izquierda se hacía bastante sensible considerando no sólo el número de escaños conseguidos por cada partido, sino también la cuantía de votos emitidos en las urnas y su reparto geográfico (13). Por

otro lado, aparecían tensiones políticas , en el parlamento español, definidas regionalmente, fruto de una cultura política fraccionada, que da lugar a subsistencias políticas regionales, que producían una radical divergencia de intereses.

Es sabido que la ecuación votos-diputados, favoreció al partido en el gobierno, el coeficiente de votos-diputados alcanzaba el valor de 38 para UCD, en tanto que se situaba en 46 para el PSOE, 85 para PCE, PSUC y 132 para PSP. El peso de la izquierda era además especialmente marcado en las grandes ciudades: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Bilbao y Málaga contabilizaban un 48,8% de los votos para los partidos de izquierda, frente a un 38,2 para los de centro y derecha (14). Las importantes consecuencias de este reparto de votos entre populosas zonas urbanas y áreas predominantemente rurales quedaban reforzadas, teniendo en cuenta que la región andaluza, donde las consecuencias de la crisis alcanzaban una gravedad extrema, el predominio de la izquierda resultaba especialmente marcado: el 56% de los votos de dicha región correspondieron a la izquierda, frente a un 44% conseguidos por los partidos de derecha y centrc.

Todo esto exigía al partido en el poder que ampliase su base parlamentaria de apoyo. Es decir, deberían intentar una negociación a la hora de formular su programa de actuación política, ya que la base popular con que contaba el partido en el poder, en las elecciones de julio de 1977, era insuficiente para hacer frente a un programa económico (15).

Era pues necesario un acuerdo económico, donde imperasen razones de carácter político entre los grupos y fuerzas políticas que componían el arco parlamentario. Se imponía el compromiso, compromiso que si bien podía verse facilitado por el hecho de que el reconocimiento de la gravedad de la situación de la economía fuese unánime y que, realmente, no existiese una gran variedad de opciones entre las que elegir para enfrentarse a ella, ofrecía las lógicas dificultades de lograr acuerdos, reforzadas, además, por el nulo roda-je institucional de la naciente democracia.(16).

Las alternativas políticas a que llevaba dicho compromiso, afectaban a los individuos que componían las fuerzas políticas, y podían verse obligados

a aceptar unos resultados contrarios a sus preferencias explícitamente enunciadas en las elecciones de julio de 1977. En efecto, entre las decisiones individuales y las de un grupo, a veces no hay congruencia. El votante que tiene que aceptar otras preferencias distintas de las que ha elegido, es como quedar barrido de su proceso de decisión. La noción alternativa en este proceso decisonal, tenía que ser preferida por todos los grupos de poder, tenía que existir un cierto consenso para que se llevase a cabo la acción. Pero era evidente que una política dirigida a luchar contra los desequilibrios básicos de la economía española, necesariamente debería afrontar el tema de los crecimientos salariales desbordados en una carrera contra la inflación. Las actitudes de los votantes ante estos extremos eran negativas, no estaban dispuestos a aceptar los topes salariales, tal como nos lo muestra la encuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Sociológicas (17). Estas actitudes individuales, podían ser modificadas cuando se encontraban dentro de la dinámica de grupo, de una asociación o de un sindicato. De ahí, que las centrales sindicales, adquiriesen un protagonismo. La piedra angular del programa económico, basada en la moderación de los salarios, tenía que proceder de una negociación que sirviera de base para conocimiento

por cada una de las partes, de sus propias aspiraciones, y así llegar a un acuerdo sobre las elecciones de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos del programa económico.

Pero para lograr esa negociación, exigía buscar una estrategia de compromiso con las diferentes fuerzas políticas sociales. El hacer concesiones por parte del partido en el poder, hacia las fuerzas sociales, suponía de alguna manera, responder a las exigencias de los grupos económicos sociales, ya que éstos iban a utilizar su capacidad agresiva para conseguir mayores retribuciones o precios mejores, en el nuevo proceso inflacionista desencadenado. Por el otro lado, el partido en el poder, tenía que cumplir las promesas hechas a su electorado. Era pues necesario, por parte del gobierno, de echar mano de instrumentos de política económica, distintos de los tradicionales utilizados para conseguir la estabilidad económica. Instrumentos que tuviesen un coste social pequeño y que al mismo tiempo tuviesen una gran efectividad, al ser aceptados por los grupos sociales, como instrumentos válidos en la lucha contra la inflación y paro (18). Esto exigía, que los instrumentos utilizados, supusiesen

un reparto equitativo de los costes de la crisis, condi
ción "sine qua non" para demandar un esfuerzo solidario
a todos los grupos sociales para superar la grave situa
ción.

El gobierno, entendió ésto así y hacia ello
encaminó su acción política, ofreciendo uan serie de me
didas económicas que propiciaran las negociaciones.

El programa económico que el Gobierno quería
negociar, tenía una valoración de los problemas, que
en muchos puntos coincidía con los programas económi-
cos presentados por los otros partidos. Esto pues,
facilitaba las negociaciones para llegar a una estra
tegia de compromiso con las distintas fuerzas políti
cas y sociales.

Por otro lado, los votantes querían, en oc-
tubre de 1977, una política económica nacida del con-
senso y los datos de las encuestas son tajantes al res
pecto.

CONVENIENCIA DEL PACTO SOCIAL (19).

	<u>INDICE</u>
GLOBAL	2,32
P.C.E.	1,78
P.S.P.	2,37
P.S.O.E.	2,26
U.C.D.	2,60
A.P.	2,41

Indice muy de acuerdo 3; bastante 2; no está totalmente de acuerdo 1; en desacuerdo 0.

$$I = \frac{(3,2,1,0)^n}{N}$$

Así pues, la naturaleza política del nuevo programa económico, trascendería su dimensión económica debido a que los signatarios del nuevo programa ejercitaban la representación de un cuerpo electoral que deseaba un tipo de política para el campo económico, y en este caso ese tipo de política constituiría lo que más tarde se llamaría "Los Pactos de la Moncloa".

Vemos pues, contenido en dicho programa las demandas de los votantes, que se traducirían en resultados o políticas, fruto de transacciones o compromisos entre las distintas posturas mantenidas por los distintos partidos políticos (20).

Por lo tanto, a pesar de cierta analogía de los distintos programas partidistas, la variable más significativa en nuestra opinión, en cuanto a la elaboración de los llamados "Pactos de la Moncloa", con los consiguientes consensos, fue que los distintos partidos coincidían en el objetivo último de consolidar la incipiente realidad democrática. Era necesario elaborar unas reglas para la toma de decisiones políticas. La participación en el "gran juego de la política" todavía no era clara, ya que no se conocían los criterios que iban a regir las reglas del juego político. Por eso y mientras se lograba ese objetivo último, el modelo de comportamiento más idóneo que deberían seguir las fuerzas sociales y políticas, suponían una relación de intercambio, es decir, ceder por medio de acuerdos, en determinadas cuestiones económicas, distribuyendo las cargas de esas cuestiones

con el fin de conseguir unas ganancias que beneficiarán más tarde a todas las partes relacionadas en el juego. Dichas ganancias consistían en consolidar un objetivo último para lograr un sistema político democrático (21).

201

NOTAS

(Capítulo VI)

- (1) LOPEZ PINTOR, R. "En Torno a las Conexiones entre Opinión Pública y Decisión Pública. Revista Española de la Opinión Pública. Julio-Septiembre 1974, págs. 16-72.
- (2) ANDERSON, C. "The Political Economy of Modern Spain y Policy-Making in an Authoritarian System (Madeson 1976).
- (3) LUNTERG, N. "Public Opinion and Public. Policy" (Dorsey Press 1969), pág. 218.
- (4) LUNTERG, N. Opus citada, pág. 220.
- (5) KAUFMAN PURCELL, S. "Decisión Making in an Authoritarian Regimen" World Politics Volumen XXVI, octubre 1977, págs. 28-54.
- (6) MORODO R. "La Función Político-Social del Consensus", EL PAIS, 23 de setiembre de 1975. Opus cit.

- (7) LIJPHART, A. "Cultural Diversity and Theories of Political Integration". Canadian Journal of Political Science 4, 1, págs. 1-14, 1971.

- (8) DAALDER, H. "On building Consociational Nations", International Social Science, Journal 25,3. págs. 355-370.

- (9) LORWIN, V.R. "Segmented Pluralis; Ideologies Cleavages and Political Cohesion en the Smaller. European Democracies". Comparative Politics, 3,2 Págs. 141-175.

- (10) NORDLINGER, E.A. "Conflit, Regulation in Divided Societies", Harvard University Center for international Affairs Ocasional paper.

- (11) Coyuntura Económica, N°. 18. Confederación Cajas de Ahorro, pág. 27.

- (12) Para un análisis más detenido de la situación española ante la crisis económica ver la Conferencia del Prof. Fuentes Quintana con el título: "La Crisis Económica Actual: Sus Problemas y Soluciones". Lección inaugural del Curso Académico, año 1976-1977. Centro Comarcal del Campo de Gibraltar, Universidad a Distancia. Noviembre 1976.

- (13) Coyuntura Económica N°. 18. Confederación Cajas de Ahorro, pág. 27.

- (14) LOPEZ GUERRA, L. "Abstencionismo Electoral en Contextos no Democráticos". Revista Española de Investigaciones Psicológicas, pág. 69.

- (15) GARCIA VILLAREJO, A. "España ante la Actual Crisis Económica". Ed. Labor, Barcelona, 1977

- (16) "Diez Años de la Economía Española". Informaciones Económicas, N°. 500, Mayo 1978.

- (17) Revista Española de Investigaciones Sociológicas,
Nº. 2, pág. 264.

- (18) Coyuntura Económica. Confederación Cajas de Ahorro,
Nº. 9.

- (19) ALVIRA MARIN, F. y GARCIA LOPEZ, J. "Dimensión Po-
lítica y Expectativas Económicas de los Españoles".
Económicas y Empresariales. Nº. 8, pág. 112.

- (20) Política Económica de los Acuerdos de la Moncloa.
Coyuntura Económica, Nº. 9, pág. 22.

- (21) AUMAN, R. y MASCHLER, M. "The Bargaining Set for
Cooperative Games". In Advances in Game Theory
ed. Malvin Dresher, L.S. Shapley y A.W. Tucker
(Princeton University Press, 1964, págs. 473-476.

CONCLUSIONES

En los capítulos anteriores he analizado el papel relevante que desempeñan los agentes económicos como variables endógenas en el proceso de toma de decisiones de política económica.

El "policy-maker" se debate en un proceso de selección y explicitación de variables objetivos y variables instrumentales de acuerdo con sus preferencias tanto políticas como económicas, buscando lograr un bienestar social máximo.

El estudio de la forma en que se determinan las preferencias del policy-maker y los cambios que experimentan dichas preferencias con el transcurso del tiempo, me ha permitido deducir que, en la formación de las mismas, el policy-maker se ve influido por variables de tipo estructural que marcan un fuerte grado de determinismo en el proceso decisonal. Variables tales como el tipo de sistema político pluralista, el nivel de desarrollo socioeconómico del país, el espectro ideológico en que se localiza el gobierno, la mayor o menor fuerza de los grupos de

presión, junto con el marco institucional vienen a constituir factores de influencia política en la preferencia de objetivos económicos.

Por otro lado, existen variables políticas de tipo coyuntural que se relacionan con el horizonte temporal de los políticos que suele ser corto; de este modo nos encontramos con que las estimaciones de éstos acerca de la opinión del electorado, la época de elecciones, los programas de los partidos y las expectativas del partido gobernante de mantenerse en el poder, son aspectos significativos para la elaboración de una política macroeconómica.

Estas variables se incorporan de un modo u otro a la función de preferencias del policy-maker, el cual las valora y las selecciona para derivar, a partir de ellas, unas funciones de comportamiento que definen la decisión a tomar.

El problema de la elección que ha de realizar el "policy-maker" constituye el contenido básico del proceso decisonal de la política económica en las democracias de tipo occidental. Esto se pone de manifiesto de una manera categórica en la interdependencia que existe entre el sector político y el sector económico. Así la tasa de desempleo y el crecimiento de la renta real disponible se ven influidas por el período electoral, dándose una correspondencia entre el calendario electoral y las políticas practicadas por el Gobierno.

Pero quizás lo más importante a resaltar de esta problemática y que pongo de manifiesto en esta investigación es la cuestión de que, si una vez examinadas unas variables que influyen en la toma de decisiones del "policy-maker", es legítimo preguntar, transformando la oración en pasiva, si concurren unas circunstancias específicas, ¿los policy-makers van a estar inducidos, aunque sea relativamente, por un tipo más o menos concreto de decisiones? o en otras palabras, ¿hasta qué punto el marco institucional y demás variables van a determinar el tipo de política económica a seguir, tanto en relación con

los objetivos perseguidos como en los medios instrumentados?

Deteniéndome en este punto, he llegado a la conclusión de que la acción política presenta diferente orientación según el tipo de sistema político pluralista donde aquella se desarrolle. Los objetivos que persiguen las políticas económicas vienen informados por el tipo de comportamiento que hayan seguido los componentes del sistema político (la élite política y la cultura política).

Así observamos que una política redistributiva obedece a un sistema político pluralista donde existe un fuerte grado de consenso o compromiso entre los policy-makers que participan en la adopción de decisiones. Por otra parte, cuando existe un marco institucional que da lugar a un proceso decisonal fragmentado, donde los grupos de presión que participan en él se caracterizan por una falta de entendimiento en sus peticiones, el resultado de tal situación será una política económica de tipo distributivo, donde los grupos políticos con más fuerza conseguirán mejor sus intereses a costa de los grupos más débiles.

Este análisis positivo sobre la interpretación de los modos de conducta de los policy-makers se ha estudiado desde la hipótesis definitoria de unos tipos de comportamiento, hasta mecanismos decisionales de revelación de preferencias que utilizan los policy-makers para llegar a elaborar unas políticas económicas que satisfagan las necesidades de los miembros de la comunidad política.

Del examen de las diferentes posturas doctrinales que, bajo el paradigma de la elección colectiva, intentan justificar la adopción de decisiones políticas y que van desde el individualismo, como expresión de la elaboración de la política económica, sobre la base de las preferencias de los individuos, hasta un colectivismo puro, donde el policy-maker busca el interés público que obedece a motivaciones distintas de las que mueven al individuo, cabe resaltar que:

- Si el comportamiento del individuo votante, constituye un factor de influencia en los procesos de decisión colectiva, el valor de su

voto estará en función de la fuerza que tenga para cambiar lo que sucedería si no votara. La decisión del individuo votante se formula en términos de "beneficios" y "costes". El individuo actúa para maximizar su propia utilidad.

- Si el individuo se mueve dentro de una organización o grupo que limita su capacidad de elección determinando sus preferencias sobre la base de las preferencias de otros agentes del grupo, las decisiones de los individuos en cierta manera se despersonalizarán, llegando el individuo a sustituir sus propias motivaciones y sus propios valores personales por los valores y los objetivos del grupo en que actúa. La identificación de un individuo con un grupo específico, le exige que al tomar una decisión tenga en cuenta las consecuencias que esa decisión puede tener para dicho grupo en concreto.

- La situación de un individuo dentro de un grupo se define en términos de los cálculos de

la utilidad que a él le reporta dicho grupo.

- Si la negociación política en el proceso de elaboración de la política económica, se lleva a cabo a través de acuerdos a nivel de grupos, el comportamiento de los grupos, es tan objetivo como el comportamiento de los individuos en una economía de mercado pero existe una relación entre el tamaño del grupo y la efectividad de sus acciones sociales.

- La manera de hacer factible los resultados políticos (las políticas) en las democracias occidentales, es a través de la negociación es decir, del consenso entre los grupos que participan en el "juego político", ya que ello conduce a reducir los costes de adopción de decisiones basadas en las funciones de votación. La conciliación entre el interés público y el interés privado se da cuando la conducta política del individuo se convierte necesariamente en conducta moral.

- Los individuos participan en las decisiones colectivas agrupándose. Aparecen pues los partidos políticos como órganos de canalización de las peticiones individuales asumiendo el papel de actores en un proceso de elección política. La existencia de éstos así como sus coaliciones entre ellos posibilita los acuerdos y la elaboración de las políticas. La función social de los partidos consiste en formular y ejecutar políticas cuando están en el poder; aunque a veces dicha función se configura como un subproducto de las "preferencias particulares de los policy-makers."

- El hecho de que la política económica en una democracia de tipo occidental sea conducida en un ambiente de competencia política tiene muchas consecuencias, tanto para la economía como para los políticos. Las influencias de los políticos, partidos y votantes en los resultados macroeconómicos conduce a un control de tipo democrático por parte de los diferentes

grupos de presión de la economía de un país. Sin embargo este clima de "competición política puede dar lugar a costes importantes sobre la economía. Los ciclos económicos-electorales ocasionan sacudidas en las economías, produciendo políticas de tipo de stop-and-go. Los años de elecciones presentan fuertes inflaciones al intentar mejorar, aunque sea ficticiamente, mediante políticas expansionistas, la renta disponible de los consumidores-votantes, y de esta manera lograr una respuesta en su voto a favor del partido que en esos momentos ostenta el poder. E incluso los gobiernos para conseguir sus propósitos, se centran en objetivos económicos sobre los que es más fácil ejercer un control político, es decir, que el Gobierno puede lograr con más facilidad por disponer de unos instrumentos, aunque dichos objetivos no sean los más beneficiosos para la sociedad.

La política económica española practicada a partir del nuevo marco de fuerzas políticas surgidas de las elecciones de julio 1977, responde a un objetivo último consistente en consolidar la incipiente realidad democrática. Por eso y mientras se logra ese objetivo último, el comportamiento de los policy-makers españoles ante los problemas económicos ha estado definido por una relación de intercambio de búsqueda de soluciones por medio de acuerdos entre los diferentes grupos sociales para de esta manera dirigir al sistema productivo vigente a una reforma, que acabara con los fuertes desequilibrios por los que atraviesa la economía española y sentara las bases para un nuevo contexto de relaciones económicas que responda al sistema político pluralista que se trata de implantar.

BIBLIOGRAFIA

Recogemos en esta bibliografía los libros y artículos a que hemos hecho referencia a lo largo de esta memoria, ordenados alfabéticamente por autores.

Las obras colectivas, tienen tantas entradas como coautores y las de un mismo autor se representan cronológicamente.

ABENDROTH. W. - Sociedad Antagónica y Democracia Política Grijalbo, Barcelona México 1973, pág. 8.

AKERMAN, J. - "Political Economic Cycles" Kyklos. 1947, pág. 107-117.

ALMOND, G. - "Comparative Political Systems". The Journal of Politics 1955. Junio - Volumen 13.

ALMOND, G. - "Comparative Politics Today". A World View. Boston Little Brown and Co. 1974.

ALMOND, G.A. and VERBA, S. - "The Civic Culture".

ALVIRA MARIN, F. y GARCIA LOPEZ, J. - Dimensión Política y Expectativas Económicas de los Españoles". Revis-

ta Económica y Empresariales, N°. 8.
 Universidad Nacional de Educación a
 Distancia. Facultad de Ciencias Eco-
 nómicas. Madrid, 1978, pág. 112.

ANDERSON, C. - "The Political Economy of Modern Spain:
 Policy-Making in an Authoritarian Sys-
 tem". Madison 1970.

ARANT, W.D. - "The Competition of the Few among the
 Many". Quarterly Journal of Economics. L.
 XX. August 1956, pág. 327-345.

ARROW, K. - "Social Choice and Individual Values". 2a.
 Edicc. Yale University Press. New York 1963.
 Existe traducción al castellano "Elección
 Social y Valores Individuales". Instituto
 de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.

ATTALI, J. - "Modeles Politiques". Preses Universitai-
 res de France (Paris), 1971. Existe traduc-
 ción al español. Modelos Políticos Editó-
 rial Labor. Barcelona.

AUMAN, R. y MASCHLER, J. - "The Bargaining Set for Cooperative Games" in Advances in Game Theory ed. Melvin Dresher, L.S. Shapley y A.W. Tucker. (Princeton University Press. 1964, pág. 473-476.

AVERCH, H.A. KOCHLER, J.E. Y DEUTON F.H. "The Matrix of Policy in the Phillipines" (Princeton University Press, Princeton N.J. 1971.

AXELROD, R- "Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics". Chicago, Markham 1972.

BAUER, R.A. - "The Nature of Policy Formation". Artículo contenido en BAUER, R.A y KENNETH, J. "The Study of Policy Formation" New York The Free Press 1971, pág. 2.

BEN-PORATH, J. - "The Years of Plenty and The Years of
Famine: A Political Business Cycle".
Kyklos, 28 pág. 400-403, 1975.

BERNARD, J. - "L'élaboration de la Politique Economique"
Revue Economique N°, 5 - Septiembre 1962.

BRETON, A. y WINTROBER - "The Equilibrium Size of a Budget-
Maximizing Bureau: A note on
Niskanen's Theory of Bureau -
cracy "Journal of Political Eco-
nomy. Existe traducción al Espa-
ñol. Revista Hacienda Pública
N°. 52, pág. 280.

BEAUSALI, R.J. GOODHART - "Political Economy" Political
Studies 18, (March 1970) pág.
43-106.

BRITTAN, S. - "El beneficio frente a la influencia de

los votos" The Financial Times: Thursday 26, 1976. Traducido en la revista Información Comercial Española, Septiembre 1978, pág. 39.

BLACK, D. - "On the Rationality of Group Decision-Making" Journal of Political Economy 59, 1948, págs. 23-24. Traducción al español, Revista Hacienda Pública, Nº 44, pág. 274.

BRAINARD, W. - "Uncertainty and the Effectiveness of Policy" American Economic Review 57. Papers and Proceedings. Mayo 1967, págs. 411-425.

BROWNE, E.C. - "Coalitions Theories" A Logical and Empirical Critique". Sage Publications Beverly Hills, 1973.

BUCHANAN, J.M. - "An Individualistic Theory of Political Process" en David Easton (ed) Varieties of Political Theory. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966.

BUCHANAN, J. - "Politics, Policy and the Pigovian Marginalist". *Economica*. Febrero 1962, pág. 17-28.

BUCHANAN, J. - "Public Finance in Democratic Process. Chapel Hill" The University of North Carolina Press, 1967. Traducción al español. bajo el título "Hacienda Pública en un Proceso Democrático" Ediciones Aguilar, 1973, págs. 215-217.

BUCHANAN, J. - "Public Finance and Public Choice" *Nat. Tax. J.* Diciembre 1975 28 (4) págs. 383-394. Traducc. al español. *Revista Hacienda Pública*, N°. 40.

BUCHANAN, J. - "The Limits of Liberty Between Anarchy and Leviathan". University Chicago Press, 1975.

BUCHANAN, J. y TULLOCK, G. - "The Calculus of Consent.. Lo

gical Foundations of Constitutional Democracy". Ann Arbor University of Michigan. Press, 1962.

BUDGE, I.- "La Estabilidad Económica" Editorial Paidós, 1970, págs. 120-140.

BUTTEWORTH, R - "A Research Note on the Size of Winning Coalitions". American Political Science Review 65 Septiembre 71, págs. 741-745.

CALLE, R. - "Economía Pública y Elección Colectiva". Revista Anuario de Ciencia Económica. Colegio Universitario de San Pablo (CEU), MADRID, 1973.

CAMPBELL, A. - "Voters and Elections: Past and Present": Journal of Politics 26. (November 1964), pág. 745-757.

CASAHUGA, A. "Hacia una Teoría Económica de la Burocra-
cia". Revista de la Hacienda Pública, N°
52, 1978, pág. 260.

CASTANEDA, J. - "Lecciones de Teoría Económica". Aguilar
1968, Cap. 44-45.

COLEMAN, J.S. - "The Possibility of a Social Welfare
Funtion" American Economic Review. Diciem
bre 1962, pág. 1105-1122.

COLM, G. - "The Public Interest Essential Key to Public
Policy". Incluido en la obra "The Public Inte
rest". Ed. por C.J. Friendrich Atherton Press.
Nueva York 1966, págs. 115-128.

COLM, G. - "The Theory of Public Expenditures" Anuals
of the American Academy of Political and So-
cial Sciences. Volumen CLXXXIII, Enero 1936,
págs. 1-11.

COL, G. - Why Public Finances, National Tax Journal.

Septiembre 1948, págs. 193-203. Existe traducción al español en la revista Hacienda Pública, N°. 5. año 1971.

CONDORCET DE. M. - "Essai sur L'aplication de L'analyse

a la Probabilité des Decisions Rendues

a la Pluraliste, Des Voix, Paris 1785.

COYUNTURA ECONOMICA N°. 9 Editada por Confederación Es-

pañola Cajas de Ahorro.

COYUNTURA ECONOMICA N°. 18 Editada Confederación Caja

de Ahorros pág. 27.

CRAIN, W. M. - "On The Structure and Stability of Poli-

tical Markerts" Journal of Political Eco

nomy volun. 85. N°. 4, 1971, pág. 831.

CULBOIS - "Política Coyuntural", Ediciones ICE. Madrid

1974.

DAALDER, H. - "On Building Consociational Nations: The Cases of the Netherlands and Switzerland" International Social Science. Journal 23,3 págs. 355-370.

DAHL, R.A. - "Modern Political Analysis". Prentice Hall, Inc, New Jersey USA, 1970, Existe traducción al español. "Análisis Político Moderno" Editorial Fontenella, Barcelona 1976.

DAHL, R. - "Polyarchy: Participation and Opposition". Yale University 1971.

DAHL, R.A. - "Who Govern". Yale University Press. New Haven, pág. 316.

DAHL, R.A. - Preface to Democratic Theory (University of Chicago Press 1956), pág. 84.

DAHL, R. and LINDBLON CH.E. - "Politics Economics and Weffare" Harper & Brothers 1953. Traducción al castellano bajo el título "Política, Economía y Bienestar" Editorial Paidós Buenos Aires, 1972.

DEUTSH, K.W. - "The Nervés of Government". Glencoe Illinois, The Free Press 1966.

DOWNS, A. - An Economic Theory of Democracy. Nueva York Harper and Row, 1957. Traducción castellana. Teoría Económica de la Democracia. Aguilar, Madrid 1973.

DOWNS, A. - "Inside Bureaucracy". Little Brown G. Co. Boston 1967.

DUVERGER M. - "Los partidos políticos". Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1965.

EASTON, D. - "An Approach to the Analysis of Political Systems".. World Politics, 9, 1957, págs. 383-400.

EASTON, D. - "Enfoques sobre Teoría Política". Amorrortu, Editorores, 1973.

EASTON, D. - "The Political System", Knopf. Nueva York, 1953.

ECKSTEIN, H. - "Pressure Group Politics". Stanford University Press, California 1960.

FARQUHARSON, R. - "A Theory of Voting". New Haven. Yale University Press, 1969.

FISHBURN, P. - "Sumation Social Choice Funtions". Journal of Economic Theory J. 1972.

FOSSATI, E. - "Elementi di Politica Economica Rationale"
Dott A. Criffre Editore Milan 1958. Existe traducción al español. "Política Económica Racional", publicado por Aguilar S.A. Madrid, 1961.

FREY, B.S. - "A Dynamic Theory of Public Goods" Finanzarchiv. N.F. Tomo 32, 1974, pág. 185.
Traducción al español. Revista Hacienda Pública, N°. 34, 1975, págs. 206-212.

FREY, B.S. - "The Politic-Economic System: A Simulation Model, 1974, Ky Klos 27, págs. 227-254.

FREY, B. and LAU, J.F. - "Toward a Mathematical Model of Government Behaviour"
Zeitschrift für Nationalökonomie
Diciembre 1968, págs. 355-380.

FREY, B.S. and SCHEINER, F. - "On the Modeling of Politico-Economic Interdependence" European Journal of Political Research (1975)
págs. 352-353.

FRIEDRICH - "El Hombre y el Gobierno una teoría Empírica". Tecnos, Madrid, 1968, pág. 703.

FRISCH, R. - "L'emploi des Modèles pour L'elaboration d'une Politique Economique Rationelle" Revue d'Economic Politique, Paris 1950, págs. 474-634.

FUENTES QUINATA, E. - "Ciclo Político, Elecciones y Política Económica" El Pais, domingo 11 febrero 1979.

FUENTES QUINTANA, E. - "La Crisis Económica Actual: sus Problemas y Soluciones" Lección Inaugural del curso académico año 1976-1977, en Centro Comarcá del Campo de Gibraltar. Universidad a Distancia. Noviembre 1976.

GADENFORS, P. - "Positionalist voting funtion". Theory and Decisions 4. 1973.

GARCIA VILLAREJO, A. - "España ante la Actual Crisis Económica". Ed. Labor. Barcelona, 1977.

GIBBARD, A. - "Manipulation of Voting Schemes, A General Result". *Econometrica* 41, 1973, págs. 587-601. Hay Traducción al español en *Revista de Hacienda Pública*, N°. 44, pág. 308.

GIL YEPES, A. - "El reto de las elites". Editorial Tecnos 1978, págs. 26-27.

GOLDFELD, M. and BLINDER, A.S. - "Some Implications of Endogenous Stabilization Policy". *Brookings Papers on Economic Activity* 3 (1972), págs. 585-644.

GONZALEZ PARAMO, J.M. - "Una Estrategia para el Consenso". *La España de los años 70*. Vol. III. *El Estado y la Política*. Editorial Moneda y Crédito.

Madrid, 1974, pág. 820.

GORDON, R.J. - "The Demand for and Supply of Inflation"
The Journal of Law and Economics. Julio,
1976.

HAEFELE, E.T. - "A Utility Theory of Representative
Government". American Economic Review.
Junio 1971, págs. 350-360.

HERBER, B.P. - "Hacienda Pública Moderna". Instituto
de Estudios Fiscales. Madrid, 1975.

HOTTELLING, H. - "Stability in Competition" Economic
Journal. March 1929, 39, págs. 41-57.

INFORMACIONES ECONOMICAS - "Diez Años de la Economía
Española" Mayo 1978.

KALECHI, M. - "Political Aspects of Full Employment"
Political Quarterly 14 (october-December
1943), págs. 322-331.

KAUFMAN, P.S. - "Decision Making in an Authoritarian
Regimen" World Politics. Volumen XXVI.
Octubre 1977, págs. 28-54.

KEY, V.O. - "Public Opinion and American Democracy"
Knopf Nueva York, 1961, págs. 38-50.

KINNEY Mc. - "Tipología Constructiva y Teoría Social".
Amorrorty Buenos Aires, 1968.

KIRSCHEN, E.S. y Otros - "Economic Policy in Over Time"
Vol. 1 North. Holland Amster-
dan 1964 (Traducción castella
na "Política Económica Contem
poránea". Oikos-Tau, Villassar
de Mar, Barcelona.

KIRSCHEN, E.S. y MORRISSENS, L. - "The Objectives and Instruments of Economic Policy" en Hickman B.C. Ed. "Quantitative Planning of Economic Policy. The Brookinf Institution, Washington, D.C. 1965.

JAMES, J. - "Appreliminary Study of The Size Determantis in Shal -Group". Interaction American. Sociological. Review. Volumen 16 - págs. 444-474.

JANE SOLA, J. - "Por una Estructura Operativa de la Política Económica". Revista Española de Economía, N°. 1, año 1974.

LEISERSON, M.A. - "Game Theory and The Study of Coalition Behavior" en S. Groemings 1970 EW. Kelly y M. Leiserson (Editor), Págs. 255-272.

LEVINI, D. - "Conflict and Political Change" Princeton University Press. 1973.

LIJPHART, A. - "Cultural Diversity and Theories of Political Integration". Canad. Journal of Political Science r, 1. págs. 1-14.

LIJPHART, A. - "The Politics of Protest". Washington. D.D.U.S. Government. Preting Office 1969.

LIJPHART, A. - "Typologies of Democratic Systems, Comparative Political Systems April, 1968, págs. 3-44.

LINDBECK, A. - "Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy". University of Stockholm, 1973. Existe traducción al español con el título "Comportamiento político y política económica". Oikos-Tau. S.A., Barcelona 1975.

LINDBECK, A. - "Fiscal Policy as a Tool of Economic Stabilization-Comments to an OCDE. Report" Ky Klos 23 (1970), págs. 7-32.

LINDBECK, A. - "Stabilization Policy in Open Economic with Endogenous. Politicians." American Economic. Review, Papers and Proceedings, Mayo 1976, pág. 1-19.

LINDBLOM, C.E. - "Politics and Markets" the world's Political Economic Systems Harper L. Row Ltd Londres, 1978.

LINDBLOM, Ch. E. - "The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment" The free Press New York, 1963.

LINDBLOM CH.E. - "The Policy-Making Process". Englewood Cliffs. Prentice Hall, 1968.

- LINDBLON and DAHL, R. - "Politics, Economics, and Welfare". Harper & Brothers, 1953.
- LOPEZ GUERRA, L. - "Abstencionismo Electoral en Contextos no Democraticos". Revista Española de Investigaciones Sociológicas, pág. 69.
- LOPEZ PINTOR, R. - "En torno a las Conexiones entre Opinión Pública y Decisión Política". Revista Española de la Opinión Pública. Julio-Septiembre, 1974, págs. 16-72.
- LORWIN, V.R. - "Segmented Pluralism: Ideological Cleavages and Political Cohesion in the Smaller European Democracies". Comparative Politics 3,2 págs. 141-175.
- LOWI, T. - "American Business, Public Policy Case Studies and Political Theory". World Politics. Volumen 16, 1964.
- LOWI, T. - "Four Systems of Policy, Politics and Choice" Public Administration Review XXXVIII (July-August, 1972).
- LUNTERG, N. - "Public Opinion and Public Policy" Dorsey Press 1969, pág. 218.

MACRIDIS, R.C. - "Comparative Politics and the Study of Government". Comparative Politics. October 1978.

MASS COLLELL, A. y SONNENSCHNEIN, H. - "General Possibility Theorems for Group".
Review of Economic
Studies, 39, 1972.

MAY, K.O. - "A Set of Independent, Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision" Econometrica 20, 1952 pág. 680-685. Traducción al español. Revista Hacienda Pública, N°. 44, pág. 294.

MEYNAUD, J. - "Introducción a la ciencia política. Editorial Tecnos. Madrid, 1968.

MORODO, R. - "La Función Político-Social del Consensus".
El País 23 septiembre 1978.

MUELLER, D.C. - "Public Choice. A. Survey". Journal Economic Literature. Septiembre 1976.

MURILLO FERROL, F. - "La Nueva Economía Política". Revista Hacienda Pública, N°. 35, 1975, pág. 169.

MYRDAL, G. - "Ends and Means in Political Economy". Zeitschrift fur National Konomie N°. 3, 1933. Reprodu. en "Value in Social Theory (A selection of Essays in Methodology)", prologado por Paul Streeten. Traducción al español del Seminario de Política Económica de la Universidad de Barcelona 1962.

NEUMANN, V. y MORGENSTEN, O. - "Theory of Games and Economic Behavior" 3 Edic. Nueva York Wiley 1964.

NISKANEN, W.A. - "Bureaucrats and Politicians". Journal of Law and Economics. Diciembre 1975.

NISKANEN, W.A. - "Bureaucracy and Representative Government".
Aldine Chicago.

NORDHAUS, D. - "The Political Business Cycle". Review of Economic Studies 42 (April 1975), págs. 169-190.

NORDLINGER, G.A. - "Conflict Regulation in Divided Societies"
Harvard University Center for International Affairs Occasional Paper.

NORMAN, F. OPPENHEIMER, J.E. - "I Get by With a Little Help
from My Friends". World Politics XXIII N°. 1 (1970) págs.
105-120.

NORMAN, F. OPPENHEIMER, J.E. y YOUNG, O.R. - "Political Leadership and Coactive". Good Princeton: Princeton University Press
1971.

OLSON, M. - "The Logic of Collective Action" Public Goods and the Theory of Groups. (Cambridge Mass; Harvard University Press 1971) Cap. 2.

PHELPS, E.S. - "Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over time" Economica (N.S.) 34, N°. 134. Agosto 1967, págs. 254-281.

PRESSMAN, J.L. y WILDAUSKY, A. - "Implementation" Berkeley University of California Press 1973.

RAE, D.M. - "A Political Model of The Business Cycle". Journal of Political Economy Vol. 85 N°. 2 págs. 239-263. Existe traducción al español "Un Modelo Político del Ciclo Económico". Revista Hacienda Pública, N°. 52.

RAE, D.W. - "An Estimate of the decisiveness of election Outcomes: B. Lieberman. Editor. Social Choice (Gordan y Breach, New York, 1971, págs. 379-392.

RAE, D.W. - "Decisión Rules and Individual Values in Constitutional Choice". American Political Science Review March. 1969.

RAE, D.W. - "The Limits of Consensual Decision". American Political Science Review. Diciembre 1975, pág. 1270.

RAIFFA, H. - "Decision Analysis". Addison Werley Publishing Company Inc. Massachussetts. USA. 1968, Hemos utilizado la versión francesa. "Analyse de la Decisión. Introduction aux Choice en Avenir Incertain". Collection Sigma. Dunod, Paris 1973.

REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, N°. 2
pág. 264.

REYNOLDS, LL.G. - "Los Tres Mundos de la Economía". Alianza Editorial, Madrid, 1975.

RIKER, W. - "The Theory of Political Coalitions. New Haven. Yale University Press, 1962.

RIKER, W. - "Bargaining in a three Person Game". American Political Science Review". Septiembre 1967, págs. 642-656.

RIKER, W.H. y ORDESHOOK, P.C. - "A Theory of the Calculus of Voting". American Political Science Review LXII (March 1968) págs. 25-42.

RIKER, W.H. y ORDESHOOK, P.C. - "An Introduction to Positive Political Theory". Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973.

SALISBURY, R.H. - "The Analysis of Public Policy, A Search for Theories and Roles", en

Austin Ramey, edic. Policy Analysis
in Political Science. Chicago, 1970.

SEN, A. PATTANAIAK, P. - "Necessary and Sufficient Condi-
tions for Rational Choice under
Majority Decision". Journal of
Economic Theory 1, 1969.

SIDJANSKI, D. - "Un Aspect du Processes de Decision
Decision closes et Decisions Ouvertes
au "Il Politico", XXIX-XXX, 1964-1965.

SILVERT, K.H. - "La Sociedad Problema" en Reacción y Re-
volución en América Latina. Paidós Bue-
nos Aires, 1962.

SIMON, H.A. - "Administrative. Behavior". 2a. Edic.
Nueva York. The Macmillan Company 1957.
págs. 27-39.

SIMON, H.A. - "How Governemental Organizations Originate"
D.W. Smithburg y V.A. Thompson. Public
Administration Nueva York: Alfred A. Knopf
Ine 1950, págs. 25-44.

SIMON, H.A. - Models of Man Nueva York Yohn Wiley and
Sons Inc. 1957., págs. 196-206.

SINGLETON, R.R. y TINNDALL, F.W. - "Games and Programs.
Mathematics for Mode-
ling" W.H. Freemand
and Company San Fran-
cisco 1974. Traducción
en lengua castellana.
Introducción a la Teo-
ría de Juegos y a la
Programación Lineal".
Editorial Labor, S.A.
Barcelona, 1977.

STEINER, J. Y LEHNEN, R.G. - "Political Status and
Norms of Decisión Making"
Comparative Political Stu-
dies April 1974.

SWAN, DE. - "A Clasification of Parties and Party Systems According to Coalitional Option". European Journal of Political Research. Vol. 3
pág. 362, N°. 4, 1975.

TAYLOR and LAVER, M. - "Government Coalitions in Western Europe". European Journal of Political Research., págs. 205-248.

TIMBERGEN, J. - "On the theory of Economic Policy". North. Holland Amsterdam 1952, 4°. edición 1966.
Traducción castellana "Sobre la Teoría de la Política Económica", primer trabajo del libro. "Ensayos de Teoría Económica". Tecnos 1965.

TUFTE, E.R. - "Political Control of the Economy". Princeton University Press, New Jersey 1978.

TUFTE, E.R. - "The Political Manipulation of the Economy: Influence of the Electoral Cycle on

Macroeconomic Performance and Policy".
Princeton University Press. New York, 1974.

TULLOCK, G. - "A Simple Algebraic Logrolling Model".
American Economic Review Junio, 1970, 60
(3), págs. 419-426.

TULLOCK, G. - "Necesidades Privadas y Medios Públicos".
Aguilar, Madrid, 1974.

TULLOCK, G. - "Problems of Majority Voting". Journal
Political Economy". Diciembre 1959, págs.
171-179.

TULLOCK, G. - "The Politics of Bureaucracy". Public Affairs
Press. Washington 1965.

TULLOCK, G. - "The Vote Motive". Institute of Economic.
Affairs 1972.

TULOCK, G. y MC. KENZIE, R.B. - "Modern. Political
Economy, An Introduc-
tion to Political Eco
nomy. Mc. Graw-Hill
Brook Company 1978,
pág. 92.

